

Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto



7011





Second Session Thirty-fifth Parliament, 1996-97 Deuxième session de la trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du comité sénatorial permanent des

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, March 18, 1997

Le mardi 18 mars 1997

Issue No. 24

Fascicule nº 24

Twenty-first meeting on: Examination of the present state of the financial system in Canada Vingt et unième réunion concernant: L'examen de l'état du système financier canadien

INCLUDING: THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE Y COMPRIS: LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES: (See back cover)



TÉMOINS: (Voir à l'endos)

32247-32248-32412

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, Chairman

The Honourable W. David Angus, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Austin
De Bané, P.C.
* Fairbairn, P.C.
(or Graham)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kolber

*Lynch-Staunton Meighen Oliver Perrault, P.C. St. Germain, P.C. Stewart

* Ex Officio Members

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Kelleher substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (March 11, 1997).

The name of the Honourable Meighen substituted for that of the Honourable Senator Cochrane (March 11, 1997).

The name of the Honourable St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Comeau (March 11, 1997).

The name of the Honourable Perrault substituted for that of the Honourable Senator Milne (March 13, 1997).

The name of the Honourable Austin substituted for that of the Honourable Senator Mercier (March 13, 1997).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin
De Bané, c.p.
* Fairbairn, c.p.
(ou Graham)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.
Kolber

* Lynch-Staunton Meighen Oliver Perrault, c.p. St. Germain, c.p. Stewart

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelleher est substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (le 11 mars 1997).

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane (le 11 mars 1997).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (le 11 mars 1997).

Le nom de l'honorable sénateur Perrault est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (le 13 mars 1997).

Le nom de l'honorable sénateur Austin est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercier (le 13 mars 1997).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089 Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, December 12, 1996:

The Honourable Senator Oliver for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Berntson:

That, notwithstanding the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorised to extend the date for the presentation of its final report on the state of the financial system in Canada from December 12, 1996 to December 11, 1997:

That the Committee be empowered to adjourn from place to place outside Canada for the purpose of pursuing its study; and

That, notwithstanding usual practices, if the Senate is not sitting when the report is completed, the Committee be authorised to deposit it with the Clerk of the Senate, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 12 décembre 1996:

L'honorable sénateur Oliver, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé par l'honorable sénateur Berntson,

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à reporter le dépôt de son rapport sur l'état du système financier du Canada et à présenter ce rapport le 11 décembre 1997 au lieu du 12 décembre 1996;

Que le comité soit autorisé de se rendre d'un endroit à l'autre à l'extérieur du Canada aux fins de poursuivre son étude: et

Que, nonobstant les usages, si le Sénat ne siège pas au moment du dépôt du rapport, le comité soit autorisé à remettre ce dernier au greffier du Sénat et que ledit rapport soit réputé déposé à la Chambre.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 18, 1997

(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, De Bané, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Oliver and Stewart. (8)

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Bank of Canada:

Mr. Gordon Thiessen, Governor;

Ms Sheryl Kennedy, Deputy Governor; and

Mr. Charles Freedman, Deputy Governor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada. (See Issue No. 1, March 26, 1996, for the full text of the Order of Reference.)

Mr. Thiessen made an opening statement and then, along with Ms Kennedy and Mr. Freedman, answered questions.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

Attached as an appendix to this day's proceedings is the transcript of two days of fact-finding meetings which the committee held in London, England, on Thursday, November 21, 1996 and Friday, November 22, 1996 on the issue of joint and several liability. The committee's Interim Report on the same subject, presented in the Senate on December 18, 1996, is also appended.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 18 mars 1997

(46)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, De Bané, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Oliver et Stewart. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Banque du Canada:

M. Gordon Thiessen, gouverveur;

Mme Sheryl Kennedy, sous-gouverneure;

M. Charles Freedman, sous-gouverneur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité reprend son examen de l'état du système financier canadien. (Voir le fascicule nº 1 du 26 mars 1996 pour le texte de l'ordre de renvoi.)

M. Thiessen fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Kennedy et de M. Freedman.

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

On trouvera en annexe des délibérations la transcription des réunions d'étude que le comité a tenues à Londres, en Angleterre, le jeudi 21 novembre 1996 et le vendredi 22 novembre 1996 sur la responsabilité solidaire. Est également joint en annexe le rapport provisoire du comité sur ce sujet, présenté au Sénat le 18 décembre 1996.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, December 18, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now presents an interim report entitled *Joint and Several Liability and Professional Defendants*.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 18 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 21 mars 1996 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, présente maintenant un rapport intérimaire intitulé *La responsabilité solidaire et les professions libérales*.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

(See Appendix C for Interim Report)

(Voir annexe C pour rapport intérimaire)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 18, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair. [English]

The Chairman: Senators, we are here today for the annual appearance before this committee of the Governor of the Bank of Canada, Gordon Thiessen. As many of you will recall, four years ago we started the tradition that in the months following the budget the governor appears before the committee to talk about macro-economic policy, to give his views on major economic trends and to respond to our questions.

Thank you very much for coming, Mr. Thiessen. As usual, you will begin with an opening statement, after which we will then turn to questions.

Mr. Gordon Thiessen, Governor, Bank of Canada: I would first like to introduce to you my two colleagues, Sheryl Kennedy and Charles Freedman. Both are deputy governors of the bank and members of the bank's governing council and, as such, share with me and the other deputy governors responsibility for the management of monetary policy and the bank's other activities.

This regular appearance before your committee, Mr. Chairman, following the release of the Bank of Canada's annual report, gives my colleagues and me an opportunity to present an account of our stewardship. As in previous years, I should like to focus particularly on monetary policy, but I will also say a few words about our other activities.

[Translation]

As you know, our monetary policy objective is to hold inflation in Canada within a target range of 1 to 3 per cent. Once again this past year, we met that objective. Looking through movements in the volatile elements of the Consumer Price Index, the trend of inflation remained in the bottom half of our range.

[English]

I know there are those who believe that the bank should set aside this focus on keeping inflation low and somehow redirect its actions to economic growth and employment. In fact, our inflation control targets provide the best assurance that monetary policy will contribute to long-run growth and will also act as an important economic stabilizer over shorter periods to help guide the economy to a path of full capacity use and high employment.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 18 mars 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.
[Traduction]

Le président: Chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour la comparution annuelle du gouverneur de la Banque du Canada, M. Gordon Thiessen. Comme beaucoup d'entre vous s'en souviendront, il y a maintenant quatre ans que s'est établie la tradition de demander au gouverneur de comparaître devant notre comité, dans les quelques mois qui suivent la présentation du budget, pour nous entretenir de la politique macro-économique, pour nous faire part de sa vision des principales tendances économiques et pour répondre à nos questions.

Nous tenons à vous remercier chaleureusement, monsieur Thiessen, d'avoir accepté notre invitation. Comme d'habitude, vous nous présenterez d'abord votre déclaration, après quoi nous passerons à la période des questions.

M. Gordon Thiessen, gouverneur, Banque du Canada: J'aimerais d'abord vous présenter mes deux collègues, Sheryl Kennedy et Charles Freedman. Ils sont tous les deux sousgouverneurs et membres du conseil de direction de la banque et, à ce titre, ils partagent avec moi et les autres sous-gouverneurs la responsabilité de gérer la politique monétaire et les autres activités de la banque.

Mes collègues et moi de la Banque du Canada sommes normalement invités, monsieur le président, après le dépôt de notre rapport annuel, à témoigner devant votre comité, ce qui nous donne l'occasion de faire un compte rendu de nos activités d'intendance. Comme par les années passées, mes remarques vont porter surtout sur la politique monétaire, mais je compte dire aussi quelques mots sur certaines de nos autres fonctions.

[Français]

Comme vous le savez, la politique monétaire de la banque vise à maintenir le taux d'inflation au Canada à l'intérieur d'une fourchette de 1 à 3 p. 100. Une fois de plus l'an dernier, cet objectif a été atteint. Lorsqu'on exclut les variations des composantes volatiles de l'indice des prix à la consommation, on constate que l'inflation est demeurée dans la partie inférieure de la pochette cible.

[Traduction]

Je sais que des gens pensent que la banque devrait laisser tomber cet objectif de maintien de l'inflation à un bas niveau et orienter plutôt ses énergies du côté de la croissance économique et de l'emploi. En fait, nos cibles de maîtrise de l'inflation sont la meilleure garantie que la politique monétaire va contribuer à la croissance économique à long terme et, sur de plus courtes périodes, jouer un rôle de stabilisateur automatique pour aider à mettre l'économie sur la voie de la pleine utilisation de ses capacités et de l'augmentation de l'emploi.

I will explain what I mean. A monetary policy that delivers low inflation provides more certainty about price movements and, therefore, a better climate for decision making by businesses and households. A low inflation environment also avoids inflationary booms and busts. It eliminates the distortions caused by the interaction of inflation in the tax system, and it prevents the misallocation of resources as people seek to profit from inflation or to protect themselves from inflation. All these benefits contribute to a more efficient, productive and growing economy over the long term.

[Translation]

Over shorter periods, a monetary policy that seeks to hold inflation within our target range will be helping the economy to operate close to its full potential. Such a policy approach also ensures that the Bank will not make persistent misjudgments about how rapidly the economy is capable of growing over time.

[English]

Inflation control targets have these advantages because the trend of inflation is the best indicator of how the economy has been performing relative to its potential. When excessive spending in the economy has been pressing against capacity limits, inflation will tend to rise. Similarly, a margin of unused capacity will put downward pressure on inflation. Inflation control targets are therefore useful in signalling the need for monetary policy action when the trend of inflation looks like it will go through the bottom or above the top of our range.

As we point out in our annual report, the economy has been going through a major but necessary transformation in both the public and private sectors in Canada. The magnitude of the adjustments taking place and their associated effect on consumer confidence have held back the expansion of economic activity.

[Translation]

In these circumstances, the performance of the Canadian economy over the past couple of years has been disappointing but not surprising. Persistent slack in the economy and downward pressure on inflation towards the bottom of our target range have called for an easing of monetary conditions.

Unfortunately, concerns about the budgetary positions of Canadian governments, interacting with the worries caused by the Mexican currency crisis and by the Quebec referendum, restricted the Bank's room for manoeuvre through much of 1995.

[English]

However, since November 1995, the bank has taken actions to ease monetary conditions substantially. As a result, short-term interest rates are at their lowest levels since the 1960s, and the improved budgetary positions of governments in Canada have contributed to declines in medium- and longer-term interest rates.

Je m'explique. Une politique monétaire qui contribue à maintenir l'inflation à un bas niveau rassure sur les variations futures des prix et facilite la prise de décisions par les entreprises et les ménages. De plus, un climat de faible inflation prévient les périodes de surchauffe inflationniste suivies d'une récession, élimine les distorsions causées par l'interaction de l'inflation avec la structure des impôts; de plus, il empêche que des ressources soient mal affectées comme c'est le cas lorsque les gens cherchent à tirer avantage de l'inflation ou à se protéger contre elle. Tous ces avantages se conjuguent pour rendre l'économie plus efficiente, plus productive et plus forte au fil du temps.

[Français]

À plus court terme, une politique monétaire axée sur le maintien de l'inflation à l'intérieur de la fourchette cible aide l'économie à tourner près des limites de sa capacité potentielle. Elle empêche aussi la banque de se tromper longtemps dans son évaluation de la vitesse à laquelle l'économie est en mesure de croître sur une longue période.

[Traduction]

Si les cibles de maîtrise de l'inflation offrent tous ces avantages, c'est parce que la tendance de l'inflation est le meilleur indicateur des résultats qu'a obtenus l'économie par rapport à sa capacité potentielle. Lorsqu'une dépense excédentaire au sein de l'économie exerce des pressions sur les limites de l'appareil de production, l'inflation a tendance à s'inscrire en hausse. Par contre, la présence de capacités non utilisées exerce des pressions à la baisse sur l'inflation. Les cibles de maîtrise de l'inflation servent donc à signaler aux autorités monétaires la nécessité d'agir lorsque la tendance de l'inflation menace de dépasser les limites inférieure ou supérieure de la fourchette.

Comme nous le disons dans notre rapport annuel, les secteurs privé et public de l'économie traversent une période de transformation profonde, mais nécessaire. L'ampleur des ajustements qui s'opèrent et leur impact sur la confiance des consommateurs ont ralenti l'expansion économique.

[Français]

Dans ces circonstances, les résultats enregistrés par l'économie canadienne ces deux dernières années environ ont été décevants, mais non surprenants. La persistance de capacité non utilisée et les pressions à la baisse sur l'inflation vers le bas de la fourchette visée plaidaient en faveur d'un assouplissement des conditions monétaires.

Malheureusement, des inquiétudes au sujet des finances publiques canadiennes, conjuguées aux craintes causées par la crise monétaire au Mexique et le référendum au Québec, ont réduit la marge de manoeuvre de la banque pendant la majeure partie de 1995.

[Traduction]

Toutefois, depuis novembre 1995, la banque a pris des mesures qui ont considérablement assoupli les conditions monétaires, de sorte que les taux d'intérêt à court terme se situent maintenant à leurs niveaux les plus bas depuis les années 60. De plus, l'assainissement des finances publiques a contribué à faire baisser

Indeed, rates in Canada are below those in the United States out to maturities of 10 years.

Given the normal lags of 12 to 18 months, these lower interest rates are now having a considerable effect on the interest-sensitive expenditures in our economy. That is an effect which should continue through 1997 and into next year.

[Translation]

The prospects are good for reducing much of the present slack in our economy over the course of 1997 and 1998 and for a substantial improvement in the employment situation.

[English]

Finally, I would also like to draw your attention to the discussion in the annual report of our other activities. Major changes have been taking place in all areas of the Bank of Canada. We have found more efficient ways of carrying out our business, including new partnerships with the private sector. When all the changes in the bank are fully in place next year, they are expected to result in savings amounting to 20 per cent of operating expenses.

Let me also point out changes taking place in the Bank of Canada's presence across Canada. We are establishing two new representative offices in regions of the country and upgrading existing ones to improve communications between the bank and Canadians in every part of the country.

The Chairman: My questions relate to some comments made by your counterpart, the Chairman of the Federal Reserve System in the United States. At least twice that I can recall in the last little while he has warned about, and I believe his words were, the "excessive exuberance" of American equity markets. Do you think it is appropriate or part of the mandate of governors of central banks to even worry about what is happening in the stock market? Would you care to comment on whether there is excessive exuberance in the Canadian market or some other kind of exuberance in the Canadian market at the present time?

Mr. Thiessen: Mr. Chairman, I think the term used was "irrational exuberance".

I do not think it is the job of the central bank to make judgments about whether the markets are excessively exuberant or irrationally exuberant. What Chairman Greenspan is concerned about is a repeat of what happened in 1994, an event that occurred just before my first visit before you when, indeed, the Americans raised interest rates by one-quarter of 1 per cent. There was an incredibly strong reaction in the financial markets, particularly in the bond market. That reverberated around the world and ended up having an excessive response to what was a gentle attempt to slow things down in the United States.

les taux à moyen et à plus long terme. De fait, les taux canadiens sont inférieurs à leurs pendants américains sur les échéances de dix ans et moins.

Comme les mouvements des taux d'intérêt mettent habituellement de 12 à 18 moins avant de faire sentir leurs effets, c'est maintenant que ces baisses de taux font sentir leur forte influence sur les dépenses sensibles aux taux d'intérêt, laquelle devrait se maintenir pendant toute l'année 1997 et au cours de l'année prochaine.

[Français]

Il y a de bonnes chance pour que les marges de capacités non utilisées dans notre économie se rétrécissent beaucoup en 1997 et en 1998 et pour que la situation de l'emploi s'améliore de façon sensible.

[Traduction]

Enfin, j'aimerais attirer votre attention sur les observations concernant nos autres activités que vous trouverez dans notre rapport annuel. Des changements importants ont lieu dans tous les secteurs d'activité de la Banque du Canada. Nous avons trouvé des façons plus efficientes de nous acquitter de nos obligations, notamment en formant des partenariats avec le secteur privé. Lorsque tous les changements auront été mis en place l'an prochain, il devrait en résulter une réduction des dépenses d'exploitation de l'ordre de 20 p. 100.

Pour terminer, je voudrais aussi porter à votre attention les changements touchant la présence de la banque dans les diverses régions du pays. Nous mettons sur pied deux nouveaux bureaux de représentation et augmentons le personnel des bureaux existants pour améliorer la communication entre la banque et les Canadiennes partout au pays.

Le président: Mes questions ont trait à certains commentaires qu'a formulés votre homologue, le président de la Réserve fédérale des États-Unis. Si j'ai bonne mémoire, au moins à deux reprises récemment, il a fait des mises en garde contre ce qu'il a appelé, je crois, l'«exubérance excessive» des marchés boursiers américains. Croyez-vous qu'il soit du ressort des gouverneurs de banques centrales de s'inquiéter de ce qui se produit sur le marché des valeurs mobilières, tout important qu'il soit, ou qu'il soit indiqué qu'ils le fassent? Seriez-vous porté à vous prononcer sur l'exubérance ou non, excessive ou pas, du marché boursier canadien à l'heure actuelle?

M. Thiessen: Monsieur le président, je pense que le président de la Réserve fédérale a plutôt parlé d'«exubérance irrationnelle».

Je ne crois pas qu'il appartienne aux banques centrales de dire s'il y a ou non exubérance excessive ou irrationnelle sur les marchés. Ce qui inquiète le président Greenspan, c'est la possibilité de voir se répéter l'événement qui s'est produit en 1994, juste avant ma première comparution devant vous. Ce qui s'était passé, en réalité, c'est que la banque centrale américaine avait relevé les taux d'intérêt d'un quart de point de pourcentage et qu'il s'en était suivi une réaction incroyablement vive sur les marchés financiers, en particulier sur celui des obligations. Cette réaction avait eu des répercussions partout dans le monde et avait donné lieu à un émoi disproportionné en regard de la tentative

I think Chairman Greenspan is now worried that in the stock market there are expectations about the future which are incredibly optimistic and may not include in them the possibility of an increase in interest rates in the U.S. I think it was more of that kind of warning as opposed to an attempt to cause the stock market to move to a different level.

The Chairman: You did such a thorough job in explaining that I cannot help but conclude that you have probably gone through much the same thinking yourself and have reached the same conclusion. Are you concerned about what is happening in Canadian markets in that you think the same degree of optimism exists among people investing in Canadian markets, or have Canadian markets also not reflected upon or taken into account the potential of a change in interest rates?

Mr. Thiessen: The situation in the two countries is very different. The Americans have been operating essentially at full capacity for two or three years now. We still have yet to reach full capacity utilization in this country. I think that makes quite a difference. That means that there is an outlook in Canada for more expansion. In those circumstances, increases in the stock market of the sort we have had seem to be quite consistent with that.

However, I would not like to leave you with the impression that we at the central bank can make precise calculations about what is an appropriate stock market level because, of course, we cannot.

Senator Angus: Mr. Chairman, I wish to welcome the Governor and his colleagues. It is great having you here again. We look forward to this post-budget appearance before the Senate banking committee.

It is interesting that you pointed out, I think very correctly, the difference between conditions in the U.S. and Canada because we tend to be so influenced by what happens there. We have been reading a lot about these Humphrey-Hawkins hearings that Mr. Greenspan and his predecessors have every year in the U.S., first before the Senate banking committee, and then a week or so later at the House of Representatives budget committee. Recently, of course, there has been a lot of publicity about what went on there. The chairman was saying to me that perhaps your appearances here will become the Kirby-Angus hearings. I do not know if you know the background of the Humphrey-Hawkins hearings. Perhaps you could explain it.

Mr. Thiessen: The Humphrey-Hawkins bill goes back to Senator Hubert Humphrey. This was an attempt to get the central bank to lay out its objectives for the year. That was the period when the U.S. Federal Reserve was using monetary aggregates to define their intermediate objectives for monetary policy. The idea was that the Fed should come before Congress twice a year to

somme toute modeste qui avait été faite en vue de ralentir un peu la croissance aux États-Unis.

Je pense que le président Greenspan craint maintenant que l'extrême optimisme que l'on observe actuellement sur le marché boursier à propos du futur ne tienne pas compte de la possibilité d'une hausse des taux d'intérêt aux États-Unis. C'est à mon avis ce genre de mise en garde qu'il a voulu faire récemment plutôt qu'une tentative de provoquer un mouvement à la baisse du marché boursier.

Le président: Votre explication est tellement bien sentie que je ne puis m'empêcher d'en déduire que vous avez probablement été inspiré par à peu près les mêmes choses et en êtes arrivé vous aussi à la même conclusion que votre homologue américain. Êtes-vous inquiet de ce qui se passe sur les marchés boursiers canadiens? Ne croyez-vous pas que ceux qui y investissent sont eux aussi démesurément optimistes et ne tiennent pas compte des effets potentiels d'une éventuelle hausse des taux d'intérêt?

M. Thiessen: La situation à cet égard dans notre pays n'est pas du tout comparable. L'économie américaine marche pratiquement à plein régime depuis deux ou trois ans, ce qui n'est pas encore le cas de la nôtre. Je pense que cela fait toute une différence, car il est probable qu'on assistera bientôt dans notre pays à une accélération de l'activité économique. La progression actuelle de nos cours boursiers semble tout à fait normale dans une telle conjoncture.

Je ne voudrais toutefois pas vous laisser sous l'impression qu'à la banque centrale, nous sommes en mesure de faire des calculs précis pour déterminer quel devrait être le niveau approprié des cours boursiers, car tel n'est évidemment pas le cas.

Le sénateur Angus: Monsieur le président, je tiens à souhaiter la bienvenue à monsieur le gouverneur et à ses collègues. C'est formidable de vous avoir de nouveau avec nous. Nous attendions impatiemment votre comparution post-budgétaire devant notre comité.

Je suis ravi que vous ayez souligné, à juste titre je pense, la différence entre les conditions du marché boursier aux États-Unis et au Canada, car nous avons tellement tendance à nous laisser influencer par ce qui se passe là-bas. Nous avons lu abondamment à propos des audiences Humphrey-Hawkins auxquelles comparaît chaque année M. Greenspan, comme ses prédécesseurs d'ailleurs, en premier devant le comité sénatorial des banques, puis, environ une semaine plus tard, devant le comité du budget de la Chambre des représentants. Les médias ont d'ailleurs fait largement état récemment de ce qui est ressorti des demières audiences de ces comités. Le président de notre comité me faisait la réflexion que vos comparutions deviendraient peut-être chez nous les audiences Kirby-Angus. Si jamais vous connaissez le contexte historique des audiences Humphrey-Hawkins, peut-être pourriez-vous nous en dire un mot.

M. Thiessen: La loi Humphrey-Hawkins, qui remonte au temps du sénateur Hubert Humphrey, visait à amener la banque centrale à exposer ses objectifs au début de chaque exercice financier. C'était à l'époque où la Réserve fédérale américaine se fondait sur les agrégats monétaires pour définir les objectifs intermédiaires de sa politique monétaire. On s'est alors dit que la Réserve fédérale explain how it was doing with respect to the targets it had set a year ago and, indeed, to set new ones for the year ahead. The problem is that, subsequently, the Federal Reserve has stopped making use of those monetary aggregates because they turned out not to be as reliable as all that, but the Humphrey-Hawkins bill lingers on.

Nonetheless, it is still a good idea for central banks to appear before Parliament and Congress on a regular basis to explain what they are up to and why. I think that my colleagues in the Fed are perfectly happy with that arrangement.

Senator Angus: To explain, Governor, the sorts of considerations you examine and the guidelines you employ to set monetary policy in Canada, is it fair for us to conclude that in your appearances here you are quite comfortable to give a state of play in terms of how you view our economy and how you are establishing monetary policy?

Mr. Thiessen: Absolutely.

Senator Angus: We certainly appreciate that. In that regard, it might be useful at the outset to explain a further difference which I believe exists between Canada and the U.S. central banking systems. Although it is probably well known by most people who have had first year university economics courses, it tends to get lost in the shuffle. We hear, for example, Mr. Greenspan saying, "We are completely independent of Congress," whereas we read that you have weekly meetings with Mr. Paul Martin, or whoever the Minister of Finance of the day is. Could you explain that difference and how our system of central banking is slightly different?

Mr. Thiessen: Certainly.

The American political system is different in that there is a separation of powers between Congress and the administration. The Fed is a rather somewhat separate institution. It is a creature of Congress because it has been established by an act of Parliament. Therefore, it has an obligation to report regularly to Congress.

I must say that the head of the Federal Reserve also sees the Secretary of the Treasury on a regular basis. The difference is that their legislation does not call for that formally, whereas the Bank of Canada Act calls formally for regular consultation between the Minister of Finance and the Governor of the Bank of Canada.

The only real differences have to do with the fact that they do not have a parliamentary system. They have a system where the administration is separate from Parliament. More than that, I do not think there are large differences.

Senator Angus: That is comforting and interesting to note. Would it be fair to conclude that, in your view, the position of the

devrait comparaître deux fois l'an devant le Congrès, une première fois pour expliquer dans quelle mesure elle avait atteint les objectifs qu'elle s'était fixés un an plus tôt, et une deuxième fois, pour exposer ses objectifs pour le nouvel exercice. Le problème, c'est que plus tard, la Réserve fédérale a cessé de se servir de ces agrégats monétaires parce qu'ils se sont révélés des paramètres moins fiables qu'on ne l'avait d'abord cru, mais la loi Humphrey-Hawkins n'a pas été révoquée pour autant.

On a jugé qu'il demeurait utile que la banque centrale comparaisse ainsi régulièrement devant le Parlement et le Congrès pour expliquer ce qu'elle a l'intention de faire et pourquoi. Je pense que mes collègues de la Réserve fédérale américaine sont enchantés de cette pratique.

Le sénateur Angus: Avons-nous raison de penser, monsieur le gouverneur, qu'en comparaissant devant nous, vous êtes raisonnablement en mesure de nous faire part des facteurs et des lignes directrices sur lesquels vous fondez l'établissement de la politique monétaire et de nous dire où en est, selon vous, notre économie?

M. Thiessen: Tout à fait

Le sénateur Angus: Nous vous en sommes certes reconnaissants. À cet égard, il serait peut-être utile que vous nous expliquiez en premier lieu une autre différence qui existe, je crois, entre les systèmes bancaires centraux canadien et américain. Probablement que la plupart de ceux qui ont étudié les rudiments de l'économie à l'université ont été mis au fait de cette différence, mais on a tendance à l'oublier. Permettez-moi de vous donner un exemple pour illustrer ce dont je veux parler. Pendant que M. Greenspan affirme que la Réserve fédérale est complètement indépendante du Congrès, nous lisons que vous avez des rencontres hebdomadaires avec le ministre des Finances en poste, actuellement M. Paul Martin. Pourriez-vous nous expliquer ce qui différencie, serait-ce légèrement, nos deux systèmes bancaires à cet égard?

M. Thiessen: Volontiers.

Le système politique américain est différent du nôtre en ce sens qu'aux États-Unis, il y a une séparation des pouvoirs entre le Congrès et l'exécutif. La Réserve fédérale est en quelque sorte une institution indépendante. C'est une créature du Congrès parce qu'elle a été créée par une loi du Parlement. À ce titre, elle doit donc régulièrement rendre compte au Congrès de ses activités.

Je dois dire que le président de la Réserve fédérale rencontre régulièrement, lui aussi, le Secrétaire d'État au Trésor. La différence, dans son cas, c'est qu'il n'est pas tenu en loi de le faire, tandis que la Loi sur la Banque du Canada exige que le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances se consultent régulièrement.

Les seules véritables différences tiennent à ce que le système politique américain n'est pas vraiment de type parlementaire. L'exécutif est une entité distincte du Parlement. À part cela, les deux systèmes ne semblent pas très différents.

Le sénateur Angus: Voilà qui est encourageant et intéressant à constater. Est-ce à dire qu'à votre avis la Banque du Canada est, à

Bank of Canada is, for all intents and purposes, just as independent of our Parliament as the Fed is of the U.S. political system?

Mr. Thiessen: They are very comparable. One of the differences in our case is that the Minister of Finance has a directive power with respect to the Bank of Canada which does not exist in the United States. The minister can use that power in the event that, after consultation with the bank, there is a fundamental difference of view and neither side feels able to compromise. In those circumstances, the minister has the ultimate responsibility. He can therefore issue a directive causing the bank to change its policy. Very formal conditions are laid down: it must be explicit; it must be for a time period; and he must lay it down in Parliament.

Senator Angus: As with the Coyne affair.

Mr. Thiessen: It came out of the Coyne affair. It is after the Coyne affair. The amendment to the Bank of Canada Act in 1967, in which this change was made to the Bank of Canada Act, set out clearly the relative responsibilities of the bank and the Minister of Finance.

Senator Angus: Thank you for that, governor.

In your annual report which you issued earlier this week and which I have read with great interest, as have my colleagues, you refer to this agreement with the federal government or the Minister of Finance in terms of the band of 1 to 3 per cent inflation. You have told us this morning that you are pleased with the way that is going and that we are in the lower half of the band.

I read somewhere — it might have been in your report — that the agreement the bank has with the ministry of finance will expire next year and that there will be a new agreement as to targeted inflation rates. Would such a thing prevail in the U.S., or is this uniquely Canadian?

Mr. Thiessen: This particular arrangement is uniquely Canadian, but it is not unlike the situation in New Zealand. The difference is that in New Zealand there is a legislative requirement that the minister and the governor agree on a target and that such an agreement must be reached at the beginning of the term of a governor, whether re-appointed or a new governor. That agreement has implications. If the central bank does not meet the targets, then the board of the central bank has an obligation to speak to the minister about what should be the result. One potential result is that a new governor should be found.

Senator Angus: That is interesting.

Continuing with the U.S.-Canadian comparison for a moment, I was interested to note that a commentator or analyst with the Wall Street Journal borrowed a line from our former Prime Minister, Mr. Trudeau, when he said that when Allan Greenspan sneezes, the U.S. economy gets a cold. Of course, we saw what happened

toutes fins utiles, tout aussi indépendante de notre Parlement que la Réserve fédérale ne l'est du système politique américain?

M. Thiessen: Les deux systèmes sont très comparables. Une des choses qui les différencie, c'est que, dans notre cas, le ministre des Finances a sur la Banque du Canada un pouvoir directeur qui n'a pas son équivalent aux États-Unis. Le ministre peut utiliser ce pouvoir dans les cas où il y a divergence fondamentale de vues et impasse entre lui et les autorités de la banque. C'est alors au ministre qu'il appartient de trancher. Il peut donc, dans de telles circonstances, émettre une directive obligeant la banque à modifier sa politique. Ce pouvoir ne peut toutefois s'exercer que dans des conditions précises: la directive doit être explicite, elle doit porter sur une période de temps bien définie, et elle doit être sanctionnée par le Parlement.

Le sénateur Angus: Comme dans l'affaire Coyne.

M. Thiessen: Ce pouvoir origine de l'affaire Coyne. Il a été conféré au ministre des Finances après l'affaire Coyne. La modification apportée en 1967 à Loi sur la Banque du Canada établit clairement les responsabilités relatives de la banque et du ministre des Finances.

Le sénateur Angus: Je vous remercie de votre réponse, monsieur le gouverneur.

Dans le rapport annuel que vous avez publié plus tôt cette semaine et que j'ai lu avec grand intérêt, comme mes collègues d'ailleurs, vous faites état de l'entente intervenue entre la banque et le gouvernement fédéral, ou avec le ministre des Finances, concernant la fourchette de 1 à 3 p. 100 à l'intérieur de laquelle doit se maintenir le taux d'inflation. Vous nous avez dit ce matin que vous êtes satisfait de la façon dont les choses se passent et que notre taux d'inflation se situe actuellement au niveau inférieur de cette fourchette.

J'ai lu quelque part — peut-être dans votre rapport annuel — que l'entente liant la banque au ministre des Finances expirera l'an prochain et qu'on conviendra alors d'une nouvelle fourchette cible de maîtrise de l'inflation. De telles ententes sont-elles courantes aux États-Unis également, ou n'existent-elles qu'au Canada?

M. Thiessen: Cet arrangement particulier est typiquement canadien, mais la Nouvelle-Zélande en a un semblable. La différence, c'est qu'en Nouvelle-Zélande, la loi prévoit que le ministre et le gouverneur de la banque doivent s'entendre sur un objectif en matière d'inflation et qu'une telle entente doit être conclue au début du mandat d'un gouverneur, qu'il s'agisse d'un renouvellement de nomination ou d'une entrée en fonction. Cette entente a des implications. Si la banque centrale n'atteint pas les objectifs fixés, son conseil de direction doit discuter avec le ministre des conclusions à tirer de ce constat d'échec. On pourrait même alors juger bon de remplacer le gouverneur.

Le sénateur Angus: C'est intéressant.

Si l'on poursuit un instant sur la comparaison entre les États-Unis et le Canada, j'ai été amusé de remarquer qu'un commentateur ou analyste du Wall Street Journal s'était inspiré d'une phrase célèbre de l'ancien premier ministre Trudeau pour dire que lorsque Allan Greenspan éternue, c'est toute l'économie after the December 5 statement, which I gather was watered down a bit during the Humphrey-Hawkins hearings. The Canadian quote was something to the effect that our neighbour, the U.S., is like an elephant and that we are a mouse. When the elephant sneezes, the mouse gets a cold.

At the present time, there seems to be, as you said, a substantial nearing of capacity of the U.S. economy. There seem to be some warnings, at least from the Fed, that there may be a modest increase — perhaps 25 basis points in the short-term interest rates. You have always cautioned us not to ask you what the rates will be; however, in terms of market forces influencing your monetary policy, is there something useful you could tell us in that regard?

Mr. Thiessen: Certainly, Senator Angus, the U.S. is very important to us. It is by far our largest trading partner. Approximately 80 per cent of our trade is with them. However, we are also completely open with respect to the financial market in Canada and the financial market in the United States. Flows of funds between those two markets occur without any interference at all. Events in the United States do have a important impact on Canada. If, for example, the U.S. economy looks as if it is expanding even more rapidly, that will have implications for Canadian exports to the United States. If U.S. interest rates go up, that will have implications for interest rates in Canada and, indeed, interest rates around the world because financial markets really are international.

That does not mean we cannot have an independent monetary policy or that we cannot have a policy oriented to the situation in Canada. However, you cannot have interest rates in Canada which are absolutely not influenced at all by international rates, which is true everywhere.

Senator Angus: Pursuing this line of questioning, it is quite striking to note that the U.S. short-term rate has only been increased once since January of 1996 when it went from 5 per cent to 5.25 per cent. In roughly the same period, going back to perhaps June of 1995, there have been 19 changes in the short-term interest rates in Canada. That is an amazing difference. It points to the difference in our economies and our approach to monetary policy and the need for constant jiggering in this country. Perhaps you could elaborate.

Mr. Thiessen: No doubt there is a big difference between our economies. Theirs is a large economy, an economy which is much less influenced by what goes on in the rest of the world than are we. We are a smaller economy and one which is, by necessity, more open to the rest of the world.

américaine qui attrape un rhume. D'ailleurs, nous avons vu ce qui s'est produit à la suite de la déclaration du 5 décembre, dont l'effet a sans doute été atténué quelque peu au moment des audiences Humphrey-Hawkins. Pour ce qui est de la boutade attribuée à M. Trudeau, elle laissait entendre que, par rapport à notre voisin du sud, nous sommes un peu comme une souris en face d'un éléphant. Si l'éléphant éternue, la souris attrape le rhume.

Tout indique qu'à l'heure actuelle, comme vous l'avez d'ailleurs mentionné, l'économie américaine tourne pratiquement à plein rendement. On semble nous prévenir, du moins à la Réserve fédérale, qu'on pourrait bientôt assister à une hausse modeste des taux d'intérêt à court terme, peut-être de 25 points de base. Vous nous avez toujours priés, bien sûr, de ne pas vous demander de prédire les taux d'intérêt, mais n'auriez-vous pas quelque chose d'utile à nous dire à cet égard compte tenu de l'influence que les forces du marché exercent sur notre politique monétaire?

M. Thiessen: Les décisions qui sont prises aux États-Unis, sénateur Angus, sont indéniablement très importantes pour nous. Ce pays est de loin notre principal partenaire commercial. Environ 80 p. 100 de nos échanges commerciaux se font avec lui. Par ailleurs, les marchés financiers au Canada comme aux États-Unis sont complètement ouverts. Les capitaux circulent tout à fait librement entre nos deux marchés. Les événements qui surviennent aux États-Unis ont un impact certain au Canada. Si, par exemple, l'activité économique américaine donnait encore des signes d'accélération, les exportations canadiennes vers les États-Unis s'en ressentiraient. Une hausse des taux d'intérêt aux États-Unis ne pourrait que se répercuter sur les taux d'intérêt au Canada, et, en fait, partout dans le monde, parce que les marchés financiers sont vraiment internationaux.

Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas établir une politique monétaire qui nous soit propre et qui tienne compte de notre conjoncture économique particulière. Le Canada ne peut toutefois pas, pas plus d'ailleurs que les autres pays, avoir des taux d'intérêt qui ne soient absolument pas influencés par les taux internationaux.

Le sénateur Angus: Pour poursuivre dans le même sens, il est très frappant de constater qu'alors que les taux d'intérêt à court terme américains n'ont augmenté qu'une fois depuis janvier 1996 — ils étaient alors passés de 5 à 5,25 p. 100 —, les nôtres ont été modifiés à 19 reprises au cours d'à peu près la même période, c'est-à-dire depuis environ juin 1995. Un tel écart a de quoi étonner. Cela illustre qu'il y a effectivement des différences entre nos économies, que nous n'abordons pas la politique monétaire de la même façon que nos voisins, et, qu'au Canada, il nous faut constamment y aller par à-coups. Peut-être pourriez-vous nous donner des explications à ce sujet.

M. Thiessen: Il y a indéniablement de grandes différences entre nos économies. La leur étant colossale, elle est beaucoup moins influencée que la nôtre par ce qui se passe ailleurs dans le monde. Nous avons une économie de taille plus restreinte et forcément plus ouverte au reste du monde que la leur.

However, there is also a big difference in terms of the starting position. The Americans started this recent period with less of an inflationary boom at the end of the 1980s, a more shallow recession subsequently, and a fiscal situation which, while it was not ideal, tended to be not as difficult as the one here. Debt-to-GDP ratios never got as high. All in all, the things that led to much volatility and influenced situations in Canada did not exist at all to the same extent in the United States. That explains most of these differences between Canada and the U.S. over the last several years.

Senator Angus: That led to as many as 19 changes.

Mr. Thiessen: I would remind you that at the end of 1994 and the beginning of 1995 and right after the Mexican currency crisis, there was a re-examination around the world of the situation of countries with a high debt problem where fiscal deficits did not seem to be under complete control. During the period between that Mexican currency crisis in December of 1994 and the federal budget of 1995, there was much concern about the situation in Canada, but it was not uniquely a Canadian situation. You see remarkable parallels in places such as Sweden, for example, which had similar problems. Italy and Australia had similar problems as well. You had sharp increases in interest rates and subsequently a substantial reversal of all of that.

Senator Kolber: Welcome, Mr. Governor, and your colleagues.

My first question has to do with the mutual fund industry. Historically, people of my generation, the older types, grew up feeling somehow that government would look after us. The Old Age Pension would always be there, and interest rates were such that, if we saved, we could put money on deposit and somehow muddle our way through. The baby boomers today have grave doubts that this scenario will unfold for them. People do not deposit money with banks like they used to, which of course is changing the entire banking industry. We have had, in the last several years, an unbelievable amount of money come into the mutual fund business. If there is a rise in interest rates, as surely there will be at some point, there will be a market correction. There is no great mystery to that. I do not think people will be badly mauled financially, but I do think they will be badly mauled psychologically. If Canadians are feeling poor and they stop spending, we could be in for a great deal of trouble. I am not presaging a great doom and gloom.

Do you have the same concerns as I have articulated? If so, do you have any suggestions about what, if anything, could be done about this?

Mr. Thiessen: I do not know that my concerns are as strong as the ones you have expressed. There is no doubt that when you have a sharp change in the savings habits of many ordinary Canadians, there may be some surprises down the track. I would Il existe en outre une énorme différence entre nos points de départ respectifs. Les Américains ont amorcé la période actuelle après avoir connu une poussée inflationniste moins importante que la nôtre à la fin des années 80, une récession moins grave que la nôtre par la suite, et une situation financière qui, sans être idéale, était en réalité moins difficile que la nôtre. Le ratio dette-PIB n'a jamais atteint dans ce pays un niveau aussi élevé que chez nous. Somme toute, les facteurs qui ont entraîné une grande volatilité de nos marchés et qui ont influencé la conjoncture économique au Canada n'ont nullement joué au même titre aux États-Unis. Voilà ce qui explique la plupart des différences qu'on a pu noter depuis plusieurs années entre les économies américaine et canadienne.

Le sénateur Angus: Et c'est ce qui aurait provoqué ces 19 modifications de nos taux d'intérêt?

M. Thiessen: Je vous rappelle qu'à la fin de 1994 et au début de 1995, juste après la crise de la devise mexicaine, on a procédé, partout dans le monde, à un réexamen de la situation des pays qui avaient un problème d'endettement élevé et des déficits qu'on ne semblait pas devoir parvenir à juguler. Durant la période qui s'est écoulée entre la crise de la devise mexicaine en décembre 1994 et le budget fédéral de 1995, l'état des finances publiques canadiennes suscitait beaucoup d'inquiétude, mais le Canada n'était pas le seul pays dans cette situation. Le parallèle est frappant dans le cas de la Suède, par exemple, qui avait des problèmes similaires. L'Italie et l'Australie étaient aux prises avec de semblables difficultés. On y a observé une flambée des taux d'intérêt, et les choses se sont considérablement replacées par la suite

Le sénateur Kolber: Monsieur le gouverneur, je vous souhaite la bienvenue ainsi qu'à vos collègues.

Ma première question a trait à l'industrie des fonds mutuels. Historiquement, les gens de ma génération, les plus vieux, ont grandi avec l'impression que l'État s'occuperait d'eux lorsqu'ils auraient atteint le troisième âge, que la pension de vieillesse serait toujours là et que les taux d'intérêt seraient assez élevés pour permettre à quiconque aurait su économiser de pouvoir se tirer d'affaire tant bien que mal. Les baby-boomers d'aujourd'hui doutent fort que ce scénario se réalisera dans leur cas. Les gens ne déposent plus d'argent à la banque comme autrefois, ce qui a pour effet de changer toute la situation dans l'industrie bancaire. Ces dernières années, des sommes incroyables ont été investies dans les fonds mutuels. S'il se produit une hausse des taux d'intérêt, comme cela arrivera sûrement un jour, il y aura une correction boursière. Il n'y a pas de grand mystère là-dedans. Je ne crois pas que les gens seront démolis financièrement, mais je pense qu'ils le seront drôlement psychologiquement. Si les Canadiens ont l'impression d'être pauvres et cessent de dépenser, ce ne sera sûrement pas l'apocalypse, mais nous pourrions quand même nous retrouver dans de beaux draps.

Partagez-vous mes inquiétudes? Si oui, auriez-vous des moyens à suggérer pour prévenir une telle situation?

M. Thiessen: Je ne vois pas que mes inquiétudes puissent être aussi vives que celles que vous avez exprimées. Il ne fait aucun doute, j'en conviens, que lorsqu'il se produit un changement brusque dans les habitudes d'épargne d'un grand nombre de gens

accept that. However, we have already had some ups and downs in markets since the beginning of that movement of funds into the mutual fund industry. Already there has been some unhappiness at various times of people who found that the stock market was not somehow a non-risky road to riches.

There is a major structural change going on in our economy. For much of the last 20 years, we had a situation of relatively high inflation. That meant that savers were always at risk. They were never sure what would happen, whether they would get back the funds they had saved with the value intact. Many savers ended up in the banking system with very short-term deposits because they were concerned that, if interest rates went up, they would get behind. During the 1970s and 1980s, a disproportionate amount of savings ended up in that kind of form.

Now there is some readjustment to that where more money is going into the equity market. That is indeed very important. It is terribly important that Canadians become a source of equity financing for Canadian firms. There has been a traditional lack of that over the last 20 years with those high interest rates.

Through that period, there was also a strong incentive for companies not to issue equity but to lever themselves up as high as they possibly could because one could deduct any borrowings with those high interest rates pushed up by inflation. We had two influences going in the other direction. Now it seems that is reversing.

I do rather hope that in the mutual fund industry there will be more of a realization than there has been in the recent past about savers who want to take risk and savers who do not want to take risk. I hope there will be more of a sense of which funds are minimal risk funds and which are not. It is not clear to me that that has come through as neatly as it should have. There has been more emphasis on high rates of return rather than on stability in rates of return.

Senator Kolber: Is this partly as a result of you having done your job too well? Today, treasury bills only earn you 2 per cent interest. People do not really have any alternative. They just cannot live on that return, especially pensioners.

Mr. Thiessen: It is true that interest rates are currently very low. The Canadian economy has yet to return to full capacity use. In that sort of period, you would expect interest rates to be remarkably low.

However, I must say, I still believe that most people are hugely better off now than they were during a period of high inflation and high interest rates. That was a very volatile period. It was hard to plan. I made reference to distortions in my opening statement, and many people lost sight of the fact that our tax system taxed the interest rate, which included not only the real return but also the

ordinaires, on pourrait avoir des surprises en bout de piste. Toutefois, nous avons déjà assisté à des fluctuations de nos marchés depuis le début de cet engouement pour les fonds mutuels. À divers moments, des petits investisseurs ont connu des déceptions et se sont rendu compte que le marché boursier n'était pas invariablement une voie magique vers la richesse.

Notre économie subit actuellement un changement structurel majeur. Durant la plus grande partie des 20 dernières années, le taux d'inflation s'est maintenu à un niveau relativement élevé, de sorte que les épargnants ont presque toujours été dans l'incertitude. Ils n'étaient jamais sûrs de ce qui arriverait, ils ne savaient pas si les fonds qu'ils avaient épargnés conserveraient leur valeur. Beaucoup d'épargnants ont été amenés à placer leur argent dans des dépôts bancaires à très court terme, parce qu'ils voulaient pouvoir profiter d'une éventuelle hausse des taux d'intérêt. Durant les années 70 et 80, une proportion anormalement élevée de l'épargne a été ainsi placée sous forme de dépôts à très court terme.

On note maintenant certains rajustements à cet égard. Une plus grande part de l'épargne est investie dans les placements boursiers. C'est très important. Il est capital pour nos entreprises que les Canadiens continuent d'acheter des titres boursiers. Ce type d'épargne a toujours été insuffisant durant les 20 ans où les taux d'intérêt sont demeurés élevés.

Par ailleurs, tout au cours de cette période, les sociétés préféraient carrément, au lieu d'émettre des actions pour se financer, s'endetter le plus possible parce qu'elles pouvaient déduire de leur revenu imposable le coût de leurs emprunts, et que l'inflation exerçait alors sans cesse une pression à la hausse sur les taux d'intérêt. Voilà donc deux facteurs qui favorisaient cet état de choses qui semble maintenant s'inverser.

Ce que j'espère toutefois, c'est que, dans l'industrie des fonds mutuels, on soit davantage conscient qu'on ne l'a été ces dernières années des niveaux de risque que comportent les placements de ce type. J'espère qu'on informera mieux les gens des placements qui présentent un risque minimal et de ceux qui sont à risque élevé. Il ne m'apparaît pas qu'on l'ait fait dans le passé aussi clairement qu'on aurait dû le faire. On a davantage insisté sur la possibilité de réaliser des rendements élevés que sur celle d'obtenir un rendement stable et plus sûr.

Le sénateur Kolber: Est-ce dû en partie à ce que vous avez trop bien fait votre travail? Aujourd'hui, les bons du Trésor ne rapportent qu'un intérêt de 2 p. 100. Les investisseurs n'ont pas tellement de choix. Ils ne peuvent s'accommoder de tels rendements, surtout pas les retraités.

M. Thiessen: Il est vrai que les taux d'intérêt sont actuellement très bas. L'économie canadienne ne tourne pas encore à plein régime. Dans ce genre de période, il est normal de s'attendre à ce que les taux d'intérêt soient remarquablement faibles.

Je dois dire cependant qu'à mon avis, la plupart des gens sont actuellement dans une situation drôlement meilleure que lorsque les taux d'inflation et d'intérêt étaient élevés. C'était une période de grande volatilité. Il était alors difficile de planifier. Dans ma déclaration préliminaire, j'ai parlé de distorsions découlant du fait que bien des gens ont alors perdu de vue que notre régime fiscal

compensation for inflation. Frequently, they were hugely worse off after tax at those high interest rates than they are now.

Senator Kolber: Last time you were here, I tried this question and I met with total failure. You say in your opening statement that the bank's room to manoeuvre through much of 1995 was restricted by a series of events. One was the possibility of a Quebec referendum. The last time I asked, you did not want to comment on it at all, but here it is in your opening statement. Is there something you wish to say now that you did not want to say last time?

Mr. Thiessen: It is after the fact, senator. Yes, there is no doubt that through a good part of 1995, because of the sorts of uncertainties that the referendum campaign was causing in financial markets, our room to manoeuvre was limited. You will notice that the major easing in monetary conditions started at the end of October and went through for the subsequent year.

Senator Kolber: Again I will meet with failure but I must try.

If you are the guardian of the financial well-being of our country — may I phrase it that way — and if the possibility of our country separating would create financial chaos in the view of most people including me, then why does the Bank of Canada not say something about that and perhaps show us a few numbers?

Mr. Thiessen: As I explained to you last time, senator, it is really impossible for the central bank to do that. It is very difficult for us to comment on events which may or may not occur and the possible implications. Indeed, I think it is inappropriate. It is very difficult indeed for the central bank to comment on political events, even though they have economic implications. I am afraid that my answer is still the same: No, I would not wish to comment on that.

Senator Kolber: I heartily disagree with you and I will try again next year.

The Chairman: Governor Thiessen, I appreciated your response to Senator Kolber on the mutual fund question because some of the issues you addressed are exactly the reasons why this committee is about to embark on the first major study in this country on the governance of institutional investors, both mutual funds and public and private sector pension funds. Our reasons for doing the study, among a whole range of reasons, include exactly the issues you just raised.

assujettit à l'impôt les revenus d'intérêt, qui incluent non seulement le rendement réel, mais également l'équivalent de l'inflation. Souvent, quand les taux d'intérêt se situaient à un niveau plus élevé, les gens étaient, après déduction de l'impôt, beaucoup moins gagnants qu'ils ne le sont maintenant.

Le sénateur Kolber: Voici une question que je vous ai posée absolument en vain lors de votre dernière comparution. Vous signalez dans votre déclaration préliminaire que, durant la plus grande partie de 1995, la marge de manoeuvre de la banque a été réduite par une série d'événements, dont la tenue possible d'un référendum au Québec. La dernière fois que je vous ai posé la question, vous avez carrément refusé d'y répondre. Mais voilà que vous abordez le sujet dans votre exposé d'aujourd'hui. Y a-t-il des choses que vous pouvez nous dire maintenant et que vous n'étiez pas prêt à nous communiquer à ce moment-là?

M. Thiessen: Le référendum est maintenant passé, monsieur le sénateur. Il est en effet indéniable qu'au cours d'une bonne partie de 1995, à cause de certaines incertitudes que la campagne référendaire suscitait sur les marchés financiers, notre marge de manoeuvre était limitée. Vous remarquerez que les principales mesures d'assouplissement des conditions monétaires ont été prises à compter de la fin d'octobre et tout au long de l'année suivante.

Le sénateur Kolber: J'appréhende encore une fois de me buter à un refus, mais je dois essayer d'obtenir réponse.

Si vous êtes, pour ainsi dire, le gardien de la santé financière de notre pays, et que, de l'avis de la plupart des gens dont moi-même, une éventuelle fracture de notre pays risquerait de créer un chaos financier, pourquoi alors la Banque du Canada ne veut-elle pas dire ce qu'elle pense de tout cela et peut-être nous révéler quelques chiffres?

M. Thiessen: Comme je vous l'ai expliqué la dernière fois, monsieur le sénateur, la banque centrale n'est absolument pas en mesure de se rendre à votre souhait. Il nous est très difficile de commenter d'hypothétiques événements futurs et leurs conséquences potentielles. À vrai dire, j'estime que cela ne se fait pas. La banque centrale peut en effet très difficilement se prononcer sur des événements politiques, même s'ils ont des implications économiques. J'ai bien peur de devoir vous répondre, comme la dernière fois, que je me refuse à opiner davantage sur cette question.

Le sénateur Kolber: Je suis en profond désaccord avec vous là-dessus, et je reviendrai à la charge l'an prochain.

Le président: Monsieur Thiessen, j'ai bien aimé la réponse que vous avez donnée au sénateur Kolber à propos des fonds mutuels, car c'est précisément pour s'attaquer à certains des problèmes auxquels vous avez alors fait allusion que notre comité s'apprête à se lancer dans la première grande étude jamais effectuée au Canada concernant l'intendance des investisseurs institutionnels, fonds mutuels aussi bien que caisses de retraite publiques et privées. Si nous entreprenons une telle étude, c'est en partie, parmi toute une gamme de motifs, parce que nous voulons justement nous pencher sur les problèmes qui se posent dans ce secteur et dont vous avez fait état un peu plus tôt.

[Français]

Senator Hervieux-Pavette: Governor Thiessen, you mentioned in your report that consumers will eventually regain confidence in our economy. For a certain number of years, interest rates have been declining considerably. While normally, those who are indebted should have more money in their pockets now that they are paying lower interest rates instead of the 10, 12 or 15 per cent rates they used to pay, it seems that we are not yet seeing additional consumer spendings. In spite of the reduction in interest rates. I am not seeing any significant improvement in the retail business sector. Are there any areas of Canada where things are getting better? Is it only strictly in Quebec or is all over Canada that people are so much indebted? You suggest that consumers are going to come back to their spending habits, but on what basis can you say that? We expected that any significant decrease in interest rates would lead to better days. Yet, consumers do not seem to spend more than before. I fell as if we were at some kind of a deadlock.

Mr. Thiessen: Looking at the two last quarters, the third and the fourth quarters of 1996, some changes are appearing, car and home purchases seem to be rising. The number of housing starts have increased considerably. On the retail side, sales of appliances have increased substantially, and this is only a beginning. In that regard, it is quite interesting to look at interest-sensitive consumer goods, where indeed we can already note a real upwards trend in sales, and that is in response to low interest rates.

It certainly is what we are expecting. As it is mentioned in our annual report, that is only a beginning. Normally, there is a lag of 12 to 18 months between a reduction of interest rates and a change in consumers habits. A further increase in consumer goods sales is still expected in 1997 and probably throughout next year too.

Looking at the latest figures available, we can see an increase of 6.2 per cent in February for home and car sales, an increase of 9 per cent for durable goods excluding cars during the last quarter and an increase of 9 per cent for home starts in February. Those are positive signs, I guess.

Senator Hervieux-Payette: My second question is about unemployment rate versus inflation. I was going to tell you that if I was to give you good marks, you would receive an A-plus for inflation, and maybe a B for the unemployment rate. We always told our constituents that when interest rates are low, the dollar is stabilized and the inflation is controlled, the economy automatically improves and the unemployment rate goes down. But, when we see our American neighbours keeping their unemployment rate at a lot more enviable level than ours in Canada, and particularly ours in Quebec which is now at 12 per cent, I realize why consumers' confidence is not now very high.

Even though we are lagging behind our American neighbours, you mention on page 3 of your brief that the prospects are good for a substantial improvement in the employment situation in 1997 and 1998. Are there any sectors, in the area of capital goods or reinvestments, where we might expect to see some new jobs? Do you think that the government could intervene in that area to

Le sénateur Hervieux-Pavette: Monsieur le gouverneur, dans votre rapport vous mentionnez que, éventuellement la confiance des consommateurs va revenir. Sur une période d'années les taux d'intérêt ont diminué largement. Normalement les gens qui ont financé cette dette devraient avoir plus d'argent dans leur poche que lorsqu'ils payaient 10, 12, 15 p. 100 de taux d'intérêt, on ne semble pas voir de dépenses de consommation additionnelles. Vu la réduction des taux d'intérêt, je ne vois pas le commerce au détail s'améliorer de façon substantielle. Est-ce qu'il y a des régions du pays où cela va mieux ? Est-ce que c'est strictement au Ouébec ou est-ce l'ensemble du Canada où le taux d'endettement est resté élevé? Vous dites que le consommateur va revenir, mais à partir de quoi dites-vous cela? On pensait qu'à partir du moment ou les taux d'intérêt seraient plus bas qu'il v aurait de meilleurs jours. Le consommateur ne semble pas dépenser plus. Il me semble que nous sommes dans une espèce de cul-de-sac.

M. Thiessen: Quand on regarde les deux derniers trimestres, les troisième et quatrièmes trimestres de 1996, on peut voir un changement, on peut voir une augmentation des achats d'automobiles et de maisons. Les mises en chantier pour les maisons ont augmenté beaucoup.Lorsque l'on regarde les ventes de détails, les ventes d'appareils ménagers ont augmenté beaucoup et c'est seulement un commencement. Nous trouvons très intéressant de regarder les biens de consommation qui sont sensibles au changement des taux d'intérêt et nous pouvons voir exactement une augmentation et une réponse aux taux d'intérêt très bas.

C'est certainement ce à quoi on s'attend. Comme on le dit dans notre rapport annuel, c'est seulement un début. Il y a un retard normal entre une baisse des taux d'intérêt et les changements à la consommation, un retard de 12 à 18 mois. On s'attend encore à une augmentation des biens de consommation pendant l'année 1997 et peut-être aussi l'année prochaine.

Je crois que les demiers chiffres pour les maisons, les ventes d'automobiles, montrent un changement de 6,2 p. 100 en février, les biens durables excluant l'auto, un changement de 9 p. 100 pendant le quatrième trimestre et une augmentation de mises en chantier je crois de 9 p. 100 en février. Je pense que ce sont là les signes très positifs.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ma deuxième question concerne le taux de chômage versus l'inflation. J'allais vous dire que si j'avais à vous donner des bonnes notes, vous auriez A plus pour l'inflation, et pour le taux de chômage, vous auriez peut-être un B. Face aux électeurs, nous avons toujours pensé que lorsque le taux d'intérêt était bas, le dollar était stabilisé, l'inflation contrôlée, automatiquement, l'économie s'en porterait mieux et le taux de chômage serait plus bas. Surtout lorsque l'on voit nos voisins américains avec un taux pas mal plus enviable que celui du Canada et, en particulier, plus de 12 p. 100 au Québec, je comprends que la confiance peut ne pas être très élevée.

Même si nous sommes en retard sur nos voisins américains, vous dites dans votre rapport, à la page 3, que vous pensez qu'entre 1997-1998, la situation de l'emploi va s'améliorer. Est-ce qu'il y a des secteurs, au niveau des équipements ou des réinvestissements, qui vont amener la création d'emplois? Pensez-vous que le gouvernement puisse intervenir dans ce

stimulate job creation on an ad hoc basis? In your opinion, what solutions should be put in place to overcome that very serious uneasiness?

Mr. Thiessen: You have to remind that the Canadian economy is undergoing a major transformation, a really huge transformation. That's why both private and public sectors had to be reorganized. Those adjustments led to personnel downsizing in some areas, and caused uncertainties and a lack of confidence in our economy.

As it was said in our annual report, we think that period is about to be behind us and that we are at a stage where the positive impact of that transformation is being felt. Because of that, we think that we are now going to see some improvement in the employment situation. But the employment sector always shows signs of recovery more slowly than the pace of growth in the economy. Even though our economic expansion is expected to by stronger in 1997 than last year, it will take some time before the number of jobs available rises.

It is sad, but that's life. I believe that things are changing. If you look at the private sector, for example, in 1996, some 220,000 new jobs were created. We can see some improvements in the private sector presently, and more are expected for next year.

Senator Hervieux-Payette: You said at the end of your presentation that you have established a number of regional offices and that you intend to increase your activities in that area. You are already maintaining a presence in schools and universities. Personally, I find your presence quite sober in Quebec, despite Mr. Garneau's conference in Chicoutimi, as mentioned in your annual report.

I bemoan the fact that you are a great unknown quantity in Quebec. I asked my colleague, senator Kolber, if he saw your people more often than I do although I normally spend four days a week in Montreal. Your exposure, not only at the school level but also with organizations like chambers of commerce in Montreal or the Canadian Club, is quite low. I happened to invite some of your people and none of them responded to my invitation.

The Canadian Club is not a political organization. It is a discussion group made up of francophone and anglophone business people from Montreal. We would appreciate that your people's involvement be more important in regions. Taking into account that the Canadian dollar was presented during the referendum campaign as the symbol of our collective wealth, I would suggest that those who are precisely responsible for the Canadian note-processing could be more visible and that an action plan or an education program should be elaborated to help the younger and older generation to have a better knowledge of the Bank of Canada's role.

Let me tell you the wish I would like to make for today: without interfering into any political issue, you could make people aware of your role and functions. After all, your organization is vital for Canada. I don't know if my colleagues share my view on that, but I personally think that you are still not recognized enough.

domaine pour stimuler l'emploi de façon ponctuelle. Quels sont vos remèdes pour venir à bout de ce malaise qui est très important?

M. Thiessen: Il faut se rappeler que l'économie canadienne est dans une période de transformation, une transformation majeure vraiment. À cause de cela, il y a une restructuration dans le secteur privé et dans le secteur public. Cela a causé une réduction d'emplois à quelques endroits mais aussi une incertitude et un manque de confiance dans notre économie.

Comme nous l'avons dit dans notre rapport annuel, nous pensons que nous sommes en train de quitter cette période, de marcher vers cette période de transformation. Nous allons voir les bénéfices de ce changement maintenant. À cause de cela, nous pensons que nous aurons une amélioration de la situation de l'emploi. Mais l'emploi est toujours en retard d'une expansion de notre économie. Même si nous allons avoir une expansion de notre économie en 1997 beaucoup plus forte que l'année dernière, cela va prendre du temps avant que l'emploi augmente.

C'est triste, mais c'est la réalité. Je crois que cela change. Si vous regardez le secteur privé, par exemple, en 1996, nous avons eu une augmentation des emplois de 220 000. Quand on regarde le secteur privé, on peut voir une amélioration. Je crois que cela va s'améliorer davantage l'année prochaine.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous parlez à la fin de votre présentation que vous avez des bureaux régionaux et que vous prenez de l'expansion de ce côté. Vous avez une présence dans les écoles et les universités. Pour ma part, votre présence est très discrète au Québec, malgré la conférence de M. Garneau à Chicoutimi, dans votre rapport annuel.

Je déplore le fait que vous soyez des grands inconnus au Québec. J'ai demandé à mon collègue, le sénateur Kolber, s'il les voyait plus que moi. Je suis à Montréal quatre jours par semaine. Votre visibilité, pas seulement au niveau scolaire mais aussi auprès d'organisations comme les chambres de commerce à Montréal ou le Canadian Club, est faible. J'ai déjà invité vos gens. Ils n'ont pas accepté mon invitation.

Le Canadian Club n'est pas une organisation politique. C'est une organisation de réflexion du milieu des affaires francophones et anglophones de Montréal. Nous apprécierions que vos gens participent dans les régions de façon plus importante. Nous qui avons vécu la période référendaire où le signe du dollar canadien était le symbole de notre richesse collective, il me semble justement que les gens qui sont chargés de s'occuper de ce dollar canadien pourraient avoir plus de visibilité et mettre sur pied un plan d'action, un programme de connaissance du rôle de la Banque du Canada auprès des jeunes et des moins jeunes.

C'est peut-être le voeu que je vais faire aujourd'hui: sans vous immiscer dans aucune question politique, vous pourriez informer les gens du rôle que vous jouez et de la façon dont vous opérez. Finalement, vous êtes une organisation vitale pour le Canada. À mon avis, je ne sais pas si mes collègues partagent cette opinion, je pense que vous êtes encore trop méconnus.

Although you have a superb building on Nuns' Island — maybe one of the most splendid to have been recently built in Quebec —, your old premises are still empty. It is rather miserable to see such a building without tenants.

I don't know if some of my colleagues could join me in elaborating a common project to rent it. We hope that you will recycle your old building in Quebec and that you will be present in our province.

Mr. Thiessen: We are already present in Quebec. We could do more, of course, and we are going to do better in the years to come. In the course of our numerous presentations, we deliver speeches. However, it may be that we do not get much exposure then. But we are expanding our staff in our Montreal office because we really intend to improve our presence everywhere in Ouebec.

Ms Sheryl Kennedy, Deputy Governor, Bank of Canada: If I may add something, I must tell you that up until now all our employees in our regional offices took part in our operational activities. We have 500 employees outside Ottawa. Most of them carried out our bank note distribution services. In Montreal and Toronto, they are the ones who make surveys in the financial markets and who are responsible for our operations in that area. We are undergoing a major restructuring in those areas. That's why we are emptying and selling out some of our buildings throughout Canada. Those are buildings especially designed for that kind of operations.

From now on, those responsibilities will be contracted out and their costs will be transferred to the private sector. Thus, we will have not only additional Bank staff in our regional offices but also employees who will have different tasks and resources. They are prepared to communicate with everyone and to represent all our Bank's functions. They are not operational people. They gather information from regions and give us a better feedback about what is going on in regional economies.

For the last few years, we have been carrying out a liaison program which brings together all governors and deputy governors in each province once or twice a year. That's not enough. We cannot be everywhere in Canada. That's why we had to establish those regional offices in order to have more visible employees on the site throughout the year.

[English]

The Chairman: Governor, I have a brief supplementary question on your first response to Senator Hervieux-Payette. In responding to her question about consumer spending, you detailed the sectors in which a significant amount of increased spending is taking place. I noticed, however, that in all the sectors you mentioned, the increased spending is being done largely through debt rather than out of savings. I say that because they are large capital items, and I also notice that cumulative credit card debt in the country is very close to record levels.

Bien que vous ayez une superbe bâtisse sur l'Île des Soeurs (c'est un des plus beaux bâtiments récemment construits au Québec) votre ancienne bâtisse est encore vide. Il est assez triste de voir cette bâtisse sur la rue qui n'a pas de locataires.

Je ne sais pas si certains de mes collègues peuvent faire un projet conjoint pour louer votre bâtisse. Nous espérons que vous allez recycler votre ancien bâtiment au Québec et que vous serez présents au Ouébec.

M. Thiessen: Nous sommes là au Québec. Nous pouvons faire davantage, oui, et nous allons faire plus dans les années à venir. Au cours de nombreuses présentations, nous livrons des discours. Peut-être que nous n'obtenons pas beaucoup de visibilité. Mais nous sommes en train d'augmenter les ressources de notre bureau à Montréal pour améliorer notre présence partout au Québec, certainement.

Madame Sheryl Kennedy, sous-gouverneure, Banque du Canada: Si vous me permettez d'ajouter quelques mots, jusqu'à présent tous nos employés dans les régions se sont occupés de nos activités opérationnelles. Nous avons 500 employés à l'extérieur d'Ottawa. La plupart de ces gens se sont occupés de la distribution des billets de banque. À Montréal et à Toronto, ce sont les gens qui interrogent les marchés financiers et qui font nos opérations dans ce domaine. Nous sommes en train de faire une restructuration très importante dans ces domaines. C'est la raison pour laquelle nous sommes en train de vider, de vendre quelques-uns de nos bâtiments partout dans le pays. Ce sont des bâtiments faits exprès pour ce genre d'opérations.

Dès maintenant, c'est le secteur privé qui va s'occuper de ces responsabilités et des frais liés à ces responsabilités. De cette façon, ce n'est pas seulement une addition des employés de la banque dans les régions mais des employés avec des responsabilités différentes et avec des ressources. Ils sont prêts à communiquer avec tout le monde et à représenter toutes les affaires de la banque. Ce ne sont pas des gens opérationnels. Ils recueillent les renseignements des régions et nous donnent plus de renseignements sur ce qui se passe dans l'économie régionale.

Depuis quelques années, nous avons commencé un programme de liaison où tous les gouverneurs et les sous-gouverneurs sont présents dans chaque province une ou deux fois par année. Ce n'est pas assez. Nous ne pouvons pas être partout dans le pays. C'est pourquoi nous avons dû établir ces bureaux régionaux afin d'avoir des employés plus visibles sur place toute l'année.

[Traduction]

Le président: Monsieur le gouverneur, j'aurais une brève question supplémentaire à vous poser concernant la réponse que vous avez donnée à la première question du sénateur Hervieux-Payette. À propos des dépenses de consommation, vous avez énuméré les secteurs où l'on observe une importante augmentation des achats. Je note toutefois que, de tous les secteurs auxquels vous avez fait référence, ceux où les dépenses ont le plus augmenté sont ceux où les achats se font surtout avec de l'argent emprunté plutôt qu'épargné. Je dis cela parce qu'il s'agit de biens coûteux, et je remarque également que l'endettement cumulatif sur cartes de crédit est près d'atteindre des niveaux records.

In addition to that, consumer bankruptcies in Canada continue to be at record levels in spite of the low interest rates in the country. No one in Ottawa seems to understand the real causes for that. We are in the process of undertaking a joint study with Industry Canada to get a handle on the causes of that.

However, that leads me to wonder whether spurring economic recovery through increasing consumer debt does not leave consumers in a position where a relatively small change in interest rates will cause a significant increase in the number of bankruptcies.

To what extent do you see the level of consumer bankruptcy, the level of consumer debt and interest rates as being interrelated?

Mr. Thiessen: I take a more optimistic view of the future. It is true that consumer debt levels are high. It is also true that debt servicing costs of households as a share of their after-tax disposable income have been declining as interest rates have declined. There has been a substantial decline in debt service costs for mortgage debtors.

For example, five-year mortgages which came due over the course of the past year, which had initially been taken on in 1991, enjoyed very substantial reductions in interest rates. Many of those people have a major increase in their disposable income. They are not taking on more debt and may decide to pay off their mortgages somewhat more rapidly, as well as reduce their payments somewhat. Therefore, they will have more income left to spend on other things.

The other thing that strikes us from the data is the increase in the net worth of the household sector. Assets held by the household sector have been increasing faster than debts; therefore, net worth has been rising. In these circumstances, they do have more capacity to make purchases. That may involve taking the gain they have earned on some of their investments or perhaps selling some of their assets, but I do not believe that the current circumstance with respect to consumer debt is a major impediment.

If you are asking whether it will slow down consumer spending relative to a situation where debt was much lower and we had the same interest rates, the answer is obviously yes. However, I do not think it is sufficient to prevent what we see as a continued expansion of consumer spending.

Mr. Charles Freedman, Deputy Governor, Bank of Canada: Perhaps I could add to that. We did a survey a couple of months ago on the nature of residential mortgage borrowing as well as other kinds of household borrowing.

The Chairman: What do you mean by "the nature of residential mortgage borrowing"?

Mr. Freedman: I mean the terms of maturity.

En outre, le nombre de faillites de particuliers se maintient à un niveau sans précédent, et ce, même si les taux d'intérêt sont bas. Personne à Ottawa ne semble comprendre les véritables raisons d'une telle situation. Nous nous apprêtons à entreprendre, en collaboration avec Industrie Canada, une étude pour en cerner les causes.

Cela m'amène toutefois à me demander si une reprise économique artificielle découlant d'une augmentation de l'endettement populaire n'entraînera pas une augmentation du nombre de faillites de consommateurs à la moindre hausse des taux d'intérêt.

Dans quelle mesure percevez-vous un lien entre le nombre de faillites de consommateurs, le niveau d'endettement populaire et les taux d'intérêt?

M. Thiessen: J'entrevois l'avenir avez plus d'optimisme que vous. S'il est vrai que le niveau d'endettement populaire est élevé, il n'est pas moins vrai que le fléchissement des taux d'intérêt s'est traduit par une diminution de la part qu'occupe le coût du service de la dette des ménages dans leur revenu disponible après impôt. Les débiteurs hypothécaires ont bénéficié d'une baisse substantielle du coût du service de leur dette.

Par exemple, le détenteur d'une hypothèque de cinq ans qui arrivait à échéance au cours de l'an demier, c'est-à-dire qui avait été contractée en 1991, a profité d'une réduction substantielle de son taux d'intérêt. Le revenu disponible d'un grand nombre de débiteurs s'est ainsi accru considérablement. Ces ménages ne sont pas portés à s'endetter davantage; ils décident plutôt de rembourser leur hypothèque plus rapidement ou de réduire le montant de leurs versements. Il leur reste donc une plus grande part de leur revenu pour acheter d'autres biens.

L'autre chose qui nous frappe en observant les données, c'est l'accroissement de l'avoir net des ménages. La valeur des biens détenus par les ménages a augmenté plus rapidement que leurs dettes, ce qui a fait monter la valeur de leur avoir net. Les ménages disposent donc d'un pouvoir d'achat accru. Pour se procurer de nouveaux biens, ils peuvent utiliser les gains qu'ils ont réalisés sur certains de leurs placements ou peut-être vendre une partie de leur actif, mais je ne crois pas que le niveau actuel d'endettement des particuliers soit un obstacle majeur à l'augmentation des dépenses de consommation.

Quant à savoir si, avec des taux d'intérêt aussi bas, les consommateurs seraient encore plus portés à dépenser s'ils étaient moins endettés, la réponse est évidemment oui. Je ne pense toutefois pas que leur niveau actuel d'endettement soit suffisant pour entraver considérablement l'expansion continue que nous prévoyons au poste des dépenses de consommation.

M. Charles Freedman, sous-gouverneur, Banque du Canada: J'aurais quelque chose à ajouter, si vous me le permettez. Il y a quelques mois, nous avons réalisé un sondage sur la nature des dettes hypothécaires résidentielles et des autres types d'endettement des ménages.

Le président: Qu'entendez-vous par «nature des dettes hypothécaires résidentielles»?

M. Freedman: Je veux parler des échéances.

For December 1995, which is a year out of date but nonetheless indicative of where we are now, five-year mortgage loans were 44 per cent of new mortgage loans. In other words, at these low interest rates many households are locking into longer-term loans and therefore will not be as sensitive to interest rate movement upwards. This compares to years when we had very volatile interest rates and people were afraid to lock in, for obvious reasons, to long-term rates.

The Chairman: The 44 per cent compares with what percentage, say, three years earlier when rates were much more volatile?

Mr. Freedman: Unfortunately, we do not have those numbers. In the mid-1980s it was 32 per cent. In the early 1980s when there were very volatile interest rates and again in the early 1990s when there were very high interest rates, there would have been considerably less in the way of long-term mortgages.

Also, although credit card borrowing has been growing quite rapidly, it is \$17 billion of the bank credit card borrowing, compared to almost \$200 billion for mortgages. Mortgages are by far the largest proportion of borrowing. Of course, people take on mortgages in order to buy houses, so there is an asset on the other side of their balance sheet.

Senator Oliver: My first question has already been partly addressed in response to questions by Senators Angus and Hervieux-Payette. It relates to the issue of your inflation targets and unemployment in Canada.

Of all the things you have done in the last year, the thing for which you have probably received the most criticism and the most coverage is the relationship between your low-inflation targets and unemployment in Canada of over 10 per cent.

There have been major editorials written in *The Globe and Mail* and *The Toronto Star*. In particular, Pierre Fortin wrote in *The Globe and Mail* on Thursday, September 26, 1996 an editorial headlined "Raise the inflation target and let Canada recover". He says that he wants you to immediately terminate your inflation targeting experiment of keeping inflation low so that unemployment can have a chance.

You said earlier, in response to Senator Hervieux-Payette, that you think things are starting to get a little bit better now, but that jobs always come after the economic recovery. However, if you raised inflation earlier, would the jobs and the recovery not take place faster?

Mr. Thiessen: No, I do not believe so. I believe that notion assumes that you can somehow fool workers and get them to accept lower wages by undermining the value of their wages with

Pour décembre 1995, qui a été une année exceptionnelle mais néanmoins représentative de la situation actuelle, les hypothèques de cinq ans représentaient 44 p. 100 de tous les nouveaux emprunts hypothécaires. Autrement dit, la faiblesse des taux d'intérêt incitant beaucoup de ménages à opter pour des hypothèques à long terme, ces ménages seront moins touchés par un éventuel relèvement des taux d'intérêt. C'est l'inverse de ce qu'on a pu observer quand les taux d'intérêt étaient instables et que, pour des raisons évidentes, les gens n'osaient pas emprunter à long terme.

Le président: Cette proportion de 44 p. 100 se compare à quoi, disons il y a trois ans quand les taux étaient beaucoup plus instables?

M. Freedman: Malheureusement, nous n'avons pas ces chiffres en main. Au milieu des années 80, elle était de 32 p. 100. Au début des années 80, quand les taux d'intérêt étaient très instables, et de nouveau au début des années 90, où ils étaient très élevés, la proportion d'hypothèques à long terme était beaucoup plus faible.

Par ailleurs, bien que la valeur totale des emprunts sur cartes de crédit ait augmenté très rapidement, elle ne s'élève qu'à 17 milliards de dollars en regard de près de 200 milliards dans le cas des hypothèques. Les hypothèques représentent donc vraiment la part du lion. J'ajouterais qu'étant donné que, naturellement, quand on contracte un prêt hypothécaire, c'est pour acheter une maison, il y a dans le bilan du débiteur un élément d'actif pour contrebalancer la dette en question.

Le sénateur Oliver: Vous avez déjà répondu en partie, en réponse aux questions des sénateurs Angus et Hervieux-Payette, à la première question que je veux vous poser. Elle a trait à vos taux cibles d'inflation et au taux de chômage au Canada.

De toutes les choses que vous avez faites au cours de la dernière année, celle qui vous a valu probablement le plus de critiques et qui a obtenu la plus grande couverture médiatique concerne le rapport entre vos efforts pour maintenir l'inflation à un bas niveau et le taux de chômage qui dépasse actuellement les 10 p. 100 dans notre pays.

Des éditoriaux percutants ont été publiés dans le Globe and Mail et le Toronto Star sur cette question. Il y a eu notamment celui rédigé par Pierre Fortin et paru dans le Globe and Mail du jeudi 26 septembre 1996 sous le titre «Raise the inflation target and let Canada recover». Dans cet article, Pierre Fortin vous demande, pour favoriser la création d'emplois, de mettre immédiatement un terme à votre expérience consistant à exercer constamment des pressions à la baisse sur l'inflation.

Vous avez dit tout à l'heure, en réponse à une question du sénateur Hervieux-Payette, que la reprise économique est amorcée, mais qu'il faut toujours un certain temps avant que les emplois suivent. Mais si vous laissiez monter le taux d'inflation, n'assisterions-nous pas plus vite à une reprise du marché de l'emploi et de l'activité économique?

M. Thiessen: Non, je ne le pense pas. Cette croyance repose, à mon sens, sur la présomption qu'on pourrait berner en quelque sorte les travailleurs en laissant l'inflation rogner la valeur de leurs

a higher inflation rate. That is effectively to say that we should have an across-the-board cut in wages and salaries.

I do not believe that most workers will simply stand by and accept that in order to employ more people. I believe that that is not a practical suggestion at all because it assumes that you can fool these people, that you will effectively cut their salaries with inflation, that they will not realize it and that it will be cheaper for employers to employ more people. I really do not think that is a practical suggestion at all.

The point I was making to Senator Hervieux-Payette is that we are going through a major transformation in this country. I think we are through the worst part of it. I think we are starting to see the net benefits coming. We see a Canadian business sector which looks to us to be more efficient and productive than it has been for a long time.

We have not seen all of those benefits yet. I believe that as the economy picks up, we will see increasing signs of that more efficient and productive business sector. In those circumstances, you will gradually see the economy getting stronger, and as that happens, you will see employment improve.

I am not suggesting that it will happen as quickly as we all might like. However, what makes me optimistic about our circumstances is that the basic foundations of our economy look to me to be so much healthier than they have been for much of the last 20 years. I see this efficient and productive business sector. I see the fiscal position improving dramatically, which I think has been a very worrisome part of the scene in Canada. As well, I see inflation, which was a problem for the previous 20 years, down at very low levels.

Put all of that together and you have the foundations for better economic performance than we have had in a long time. That makes me feel rather optimistic about the future.

In terms of the process of the economy starting to pick up, which we are already seeing, I mentioned some of the improvements in consumer spending. That will take a while before it is reflected in employment. However, we believe that we will see stronger employment growth through the course of 1997.

Mr. Freedman: One of the consequences of the period of low inflation, coupled with the improving fiscal situation, is the low interest rates we have had. Not only have they been low in absolute terms, they have been low relative to the United States, something we have not seen for many, many years. One could argue without question that if we had a higher rate of inflation, we would have higher interest rates. Of course, we are basing our view of the economy picking up precisely on those lower interest rates. The fact that lower inflation leads to lower interest rates is

salaires. Ce faisant, on les forcerait ni plus ni moins à accepter une diminution de leur pouvoir d'achat. Cette proposition revient donc à dire que nous devrions décréter une baisse généralisée des gains et des salaires.

Je ne pense pas que la plupart des travailleurs accepteraient tout bonnement une diminution de leurs revenus pour qu'on puisse offrir des emplois à un plus grand nombre de personnes. À mon avis, il s'agit là d'une suggestion absolument irréaliste, car elle se fonde sur la présomption qu'on pourrait duper les travailleurs enéduisant à leur insu leurs salaires au moyen de l'inflation, et que les employeurs réaliseraient des économies en augmentant leur effectif. Cette suggestion ne m'apparaît vraiment pas réaliste.

Ce que j'essayais de faire comprendre à Mme Hervieux-Payette, c'est que notre économie subit actuellement une importante transformation. À mon avis, nous avons déjà franchi la phase la plus difficile. Nous commençons à en voir les effets bénéfiques nets. Nous constatons que le secteur des affaires devient plus efficace et plus productif qu'il ne l'a été depuis longtemps.

Nous n'avons pas encore profité de tous ces effets bénéfiques. À mesure que la situation économique s'améliorera, nous verrons de plus en plus de signes d'un accroissement de l'efficacité et de la productivité dans le secteur des affaires. Vous verrez probablement alors l'économie se renforcer et, parallèlement, la situation de l'emploi s'améliorer.

Je ne prétends pas que tout cela va se produire aussi rapidement que nous le souhaiterions tous. Mais ce qui me rend optimiste, c'est que les fondements de notre économie me semblent tellement plus sains qu'ils ne l'étaient au cours de la plupart des 20 dernières années. Je vois que le secteur des affaires est maintenant plus efficace et plus productif. Je constate que l'état des finances publiques canadiennes, qui auparavant suscitait, je crois, les pires inquiétudes, s'est amélioré considérablement. De même, l'inflation, qui a posé problème au cours des 20 dernières années, a été ramenée à des niveaux très bas.

Réunissez tous ces éléments et vous verrez que nous avons maintenant les assises voulues pour réaliser notre meilleure performance économique depuis fort longtemps. Personnellement, tout cela me rend plutôt optimiste pour l'avenir.

Quant aux facteurs qui contribuent à la reprise économique, dont nous percevons déjà les manifestations, j'ai mentionné l'accroissement de divers types de dépenses de consommation. Il faudra normalement un certain temps avant qu'on en ressente tous les effets sur l'emploi. Nous entrevoyons cependant déjà une croissance accélérée de l'emploi tout au cours de l'année 1997.

M. Freedman: Une des conséquences de notre bas niveau d'inflation conjugué avec l'assainissement de nos finances publiques, c'est que nos taux d'intérêt sont maintenant bas. Non seulement le sont-ils en termes absolus, mais ils le sont aussi en regard des taux américains, une situation que nous n'avions pas connue depuis de très nombreuses années. On serait tout à fait justifié d'affirmer que si notre taux d'inflation était plus élevé, nos taux d'intérêt le seraient aussi. Bien sûr que oui, et si nous prévoyons un raffermissement de notre économie, c'est justement

itself one of the causative factors in our view that there will be an increase in demand and then in employment.

Senator Oliver: What if Mr. Greenspan raises rates in the United States by three-quarters of 1 percent in the next two or three months? What will that do to your optimism?

Will you not have to follow?

Mr. Thiessen: We will have to wait and see. If increases in U.S. interest rates reflect a stronger U.S. economy, which is already operating at full capacity, then more American spending demand will spill over into imports. A large chunk of those will come to Canada. We may well see as a result of all that an even stronger export sector than we had before. If and when the Americans raise rates, we will have to look at what all of that means for Canada.

One thing which I probably did not make as clear in my response to Senator Angus as I should have is that we now have much more room to manoeuvre as the Canadian central bank than we had during the period when debt levels and inflation were high and there was a lot of concern about the financial situation of Canada. What you see now is a great deal more confidence and credibility with respect to Canada. That leaves us more room to manoeuvre in responding to events like that.

As I said to Senator Angus, you cannot ignore them. I cannot say to you, "It does not matter what the Americans do; it will have no effect on Canada." That would be wrong. However, as the central bank, we have more room to manoeuvre than we had before.

Senator Oliver: There was an amendment to the Bank of Canada Act not so long ago whereby the chartered banks were released from the requirement of putting a portion of every deposit into an interest-free reserve. Some people have criticized that, saying, "All you have done is freed up more money for the chartered banks, which is why they are making such big profits and nothing is being done for small business." What is the fiscal reason for making that change and what effect is it having on excess profits for the banks?

Mr. Thiessen: There is no doubt that those reserves were essentially a form of hidden taxation. These were reserves which they had to hold at the Bank of Canada. The Bank of Canada was not empowered to pay interest on them. Essentially, they were a form of tax. Once upon a time, we, and other central banks, ran monetary policy relying on those reserves. Over many years that tended to result in depositors going elsewhere because they could get a slightly better interest rate from someone else who was not subject to that reserve requirement. For us and the government that seemed to lead to a non-level playing field. Certainly we did not need those reserves to run monetary policy.

parce que nos taux d'intérêt sont bas. Que le recul de l'inflation nous permette de maintenir nos taux d'intérêt à un bas niveau est en soi une des raisons qui nous font présager un accroissement prochain de la demande, et, par la suite, de l'emploi.

Le sénateur Oliver: Si M. Greenspan relevait les taux d'intérêt américains de trois quarts de point de pourcentage d'ici deux ou trois mois, demeureriez-vous aussi optimiste?

Dans une telle éventualité, ne seriez-vous pas forcé d'emboîter le pas?

M. Thiessen: Il nous faudrait attendre avant de réagir. Si les taux d'intérêt montaient aux États-Unis parce que l'économie américaine prenait encore de l'expansion, alors qu'elle tourne déjà à pleine capacité, la croissance de la demande qui en résulterait dans ce pays y entraînerait une augmentation des importations. Or, une grande proportion des nouveaux biens importés le seraient du Canada. Il pourrait fort bien en résulter pour nous un nouvel accroissement de nos exportations. Donc, avant de réagir à une hausse des taux d'intérêt américains, il nous faudrait d'abord voir ce qu'elle pourrait signifier pour le Canada.

Une chose que je n'ai probablement pas fait ressortir assez clairement dans ma réponse au sénateur Angus, c'est que la marge de manoeuvre dont dispose actuellement la banque est bien plus grande qu'au moment où la dette et l'inflation étaient plus élevées et où on s'inquiétait vivement de la situation financière du Canada. On est à même de constater que notre pays jouit nettement plus de la confiance des investisseurs et que sa crédibilité s'est beaucoup améliorée, ce qui nous laisse une plus grande latitude pour réagir à de telles éventualités.

Comme je le disais au sénateur Angus, ce n'est pas que nous puissions nous désintéresser des Américains. Nous aurions tort de croire que ce que les Américains font nous importe peu, que leurs décisions n'ont aucun effet au Canada. Comme banque centrale, nous avons toutefois une plus grande liberté d'action maintenant qu'auparavant.

Le sénateur Oliver: Il n'y a pas si longtemps, la Loi sur la Banque du Canada a été modifiée de façon à libérer les banques à charte de l'obligation de garder en réserve sans intérêt une partie de leurs dépôts. Cette nouvelle procédure a fait l'objet de critiques dans certains milieux où l'on prétend que tout ce qu'on a fait, c'est de mettre plus d'argent à la disposition des banques à charte pour leur permettre de réaliser de plus gros profits encore, alors qu'on ne fait rien pour la petite entreprise. Pour quel motif fiscal a-t-on apporté cette modification et dans quelle mesure contribuet-telle aux énormes profits des banques?

M. Thiessen: Il ne fait aucun doute que ces réserves constituaient essentiellement une forme d'impôt caché. Elles devaient être gardées à la Banque du Canada, qui n'était pas autorisée à verser des intérêts à leurs détenteurs. Elles constituaient donc, en réalité, une forme d'impôt. Parfois, à l'instituaient donc, en réalité, une forme d'impôt. Parfois, à l'instituaient banques centrales, nous tenions compte de ces réserves dans l'établissement de notre politique monétaire. Au fil des ans, cette situation a amené des déposants à placer leur argent ailleurs, dans des institutions qui, n'étant pas assujetties à cette obligation de maintenir des réserves, pouvaient leur verser un intérêt un peu plus élevé. Il nous a semblé, à nous et au gouvernement, que cela

Senator Oliver: What was the gross amount of the reserves freed up for the chartered banks by that amendment?

Mr. Freedman: The numbers declined over time. The dollar deposits at the Bank of Canada held by chartered banks were \$3.5 billion in 1983. They are now \$500 million. They came down gradually. Even throughout this entire period, of course, we had a situation in which the deposits of Canadians at the mortgage loan subsidiaries of the banks were not reservable either. As the mortgage loan subsidiaries were growing and as mortgage credit was very important, that part was not reserved at all.

Mr. Thiessen: We had a silly situation in which it was in the interest of all banks to direct both deposits and loans into mortgage loan subsidiaries which were not subject to reserve requirements. We were ending up with distortions in the system that just did not make any sense.

Senator Oliver: Do you think this \$3 billion that has been freed up is something at which the Department of Finance should be looking?

Mr. Thiessen: I do not really think so. Some of this will end up reflected in narrower spreads between lending rates and borrowing rates than there were before. I do not think there is a kind of fund which the banks can end up using.

Mr. Freedman: Senator, it is not \$3 billion; it is the interest on that amount that is relevant. At today's interest rates, we are talking about \$120 million.

Senator Stewart: My first question is entirely descriptive. Would you tell us about the techniques you use in monitoring the inflation rate? Is this done on a weekly, a monthly, a quarterly or an annual basis? I assume it is done on a fairly short range because you talk about being able to respond quickly to any change.

Mr. Thiessen: The information on the Consumer Price Index comes out once a month. We get a fix on it once a month, but we also look at a number of other things. We look at other price indices, such as wholesale prices, producer prices and so on. We are always checking what the Consumer Price Index tells us against what other price indices tell us as well.

Also, we are looking at what seems to us to be the pressure of the economy on capacity, or the lack of it, and whether that is likely to lead the Consumer Price Index to rise or fall. We are looking at the expansion of the money supply to see whether that is telling us something. That is the monitoring process we go through, Senator Stewart.

rendait les règles du jeu inéquitables. Et naturellement, nous n'avions pas besoin de ces réserves pour gérer la politique monétaire.

Le sénateur Oliver: Quelle était la valeur approximative des réserves dont les banques à charte ont pu disposer à la suite de cette modification apportée à la Loi sur la Banque du Canada?

M. Freedman: L'importance de ces réserves a diminué avec le temps. La valeur des dépôts en dollars que détenaient les banques à charte à la Banque du Canada s'élevait à 3,5 milliards de dollars en 1983. Elle n'est maintenant que de 500 millions de dollars. Elle a diminué progressivement. Il se trouve que, déjà pendant toute cette période, les dépôts effectués dans les filiales hypothécaires des banques n'étaient naturellement pas assujettis aux exigences concernant les réserves. Ce secteur, qui, soit dit en passant, a connu une croissance prodigieuse, était donc déjà exempté de toute obligation relative au maintien de réserves.

M. Thiessen: La situation était devenue absurde, car toutes les banques avaient intérêt à transférer leurs dépôts et leurs prêts dans leurs filiales hypothécaires, lesquelles n'étaient pas assujetties à l'obligation de maintenir des réserves. En définitive, cela créait dans le système des distorsions qui n'avaient absolument aucun sens.

Le sénateur Oliver: Croyez-vous que le ministère des Finances devrait s'intéresser à ces 3 milliards de dollars qui ont été ainsi libérés?

M. Thiessen: Pas vraiment. Une partie de ces réserves recouvrées permettront normalement aux banques de rétrécir l'écart entre leurs taux d'emprunt et de prêt. Je ne pense pas que les banques en traitent comme de fonds excédentaires qu'elles utiliseraient comme tels.

M. Freedman: Sénateur, c'est non pas de 3 milliards, mais seulement de l'intérêt sur ce montant qu'il s'agit. Au taux actuel, cela représente quelque 120 millions de dollars.

Le sénateur Stewart: Ma première question appelle une réponse purement descriptive. Pourriez-vous nous parler des techniques que vous utilisez pour surveiller l'évolution du taux d'inflation? Faites-vous cet exercice hebdomadairement, mensuelement, trimestriellement ou annuellement? À vous voir affirmer que vous devez être prêts à réagir rapidement à toute éventualité, j'imagine que vous devez jauger la situation assez régulièrement.

M. Thiessen: L'information sur l'indice des prix à la consommation est publiée tous les mois. Nous nous y arrêtons chaque fois, mais nous tenons également compte d'autres facteurs. Nous prenons en considération les indices d'autres prix, comme celui des prix de gros, celui des prix à la production, et cetera. Nous nous interrogeons toujours sur les conséquences potentielles de l'évolution de l'indice des prix à la consommation en relation avec celles de l'évolution des autres indices de prix.

De plus, nous examinons les pressions qui s'exercent sur notre économie sous l'angle de sa capacité ou non de les soutenir, et nous tentons d'établir si ces pressions vont normalement faire bouger à la hausse ou à la baisse l'indice des prix à la consommation. Nous observons en outre l'évolution de la masse monétaire pour voir s'il faut en tirer des conclusions. Voilà Senator Stewart: There has been something of a controversy in Washington as to the accuracy of the monitoring or measuring that takes place in the United States. First, is that controversy of interest to you as it might influence the policy of the Federal Reserve System in the United States, and, second, as it might bear upon our own techniques of measuring or monitoring inflation in Canada?

Mr. Thiessen: Certainly that study did elicit a lot of interest here. However, first, I should like to put in two advertisements, senator. The first is for Statistics Canada, which I think does a superb job. A lot of the biases that were discovered in the United States are biases that either do not exist here or Statistics Canada has reduced them to a very low level.

I should also like to put in a plug for the Bank of Canada because we did a similar study back in 1993. We found a bias in the Consumer Price Index that was at the maximum about one-half of 1 per cent. We will be looking at that again because some interesting stuff has come out of this American study. It may well be that the bias is slightly larger than that, but probably not much.

Basically, it looks to us that the Consumer Price Index in Canada is better constructed than the one in the United States. Therefore, the estimate of an error of one percentage point a year does not look to us to be the case here in Canada.

Senator Stewart: Nevertheless, if the American system is biased and the Federal Reserve's policy there has a considerable impact on what happens here in Canada and on your policy, their system would, regardless of the accuracy of our measurement, have an influence in Canada. Is that not correct? For example, if they saw inflation that was higher than in fact was taking place and changed their interest rates accordingly, that might have an influence on what you would do with regard to the money supply in Canada.

Mr. Thiessen: However, it would not prevent us from pursuing a rate of monetary expansion which we thought was appropriate for Canada and achieving what we thought was a sensible and appropriate inflation rate for Canada. When the Americans move, it will have an effect on interest rates in Canada and on the exchange rates, but it does not prevent us, especially now that the public finances in Canada are in good shape, from pursuing the rate of money growth that we want and achieving the rate of inflation that we want.

Mr. Freedman: Perhaps it is worth adding that now that they are aware of the bias, they do take it into account in their decision making as well. Considering the 1 per cent that came out of the Boskin report, if they see their inflation rate as 3 per cent and if

essentiellement la façon dont nous procédons en cette matière, monsieur le sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Il y a eu à Washington une certaine controverse concernant l'exactitude des conclusions que permet de tirer le processus de surveillance ou d'évaluation de l'inflation qu'on utilise aux États-Unis. Cette controverse vous intéresse-telle, premièrement, dans la mesure où elle pourrait influer sur l'établissement de la politique du Système de Réserve fédérale aux États-Unis, et, deuxièmement, dans la mesure où elle pourrait nous amener à revoir nos propres techniques d'évaluation ou de surveillance de l'inflation?

M. Thiessen: Cette étude a manifestement suscité énormément d'intérêt dans notre pays. Mais je vais d'abord placer ici deux messages publicitaires, monsieur le sénateur. Premièrement, je tiens à souligner l'excellent travail qu'accomplit Statistique Canada. Dans une large mesure, les distorsions qui ont été décelées aux États-Unis soit n'existent pas au Canada, soit ont été réduites à presque rien par Statistique Canada.

Deuxièmement, je ne puis m'empêcher de faire une publicité en faveur de la Banque du Canada, car nous avons réalisé une étude similaire dès 1993. Nous avions alors constaté une distorsion d'au plus 0,5 p. 100 dans notre indice des prix à la consommation. Nous procéderons bientôt à une nouvelle vérification à la lumière de certaines observations intéressantes qui sont ressorties de l'étude américaine. Il se pourrait fort bien que la distorsion de notre indice soit légèrement plus importante que nous le pensions, mais probablement pas beaucoup.

Essentiellement, il nous semble que l'indice des prix à la consommation est mieux fondé au Canada qu'aux États-Unis. C'est pourquoi nous n'entrevoyons pas que l'écart d'un point de pourcentage par année qu'on a observé aux États-Unis doive s'appliquer au Canada.

Le sénateur Stewart: Néanmoins, si le mode américain d'évaluation de l'inflation est fautif et si les corrections qui devront être apportées à la politique de la Réserve fédérale ont beaucoup d'incidence sur ce qui se passe au Canada, j'imagine qu'il nous faudra modifier notre politique monétaire en conséquence, même si nos mesures de l'inflation sont plus exactes que les leurs, n'est-ce pas? Par exemple, si les Américains, ayant constaté qu'ils avaient surévalué leur taux d'inflation, modifiaient leurs taux d'intérêt en conséquence, cela n'influerait-il pas sur notre politique relative au contrôle de notre masse monétaire?

M. Thiessen: Oui, mais nous n'en continuerions pas moins de viser le rythme d'expansion de la masse monétaire et le taux d'inflation que nous jugerions appropriés pour le Canada. Quand les Américains décideront de relever leurs taux d'intérêt, cette mesure aura un effet sur les taux d'intérêt et de change au Canada, mais elle ne nous empêchera pas, surtout maintenant que nous avons assaini nos finances publiques, de maintenir nos objectifs en matière de maîtrise de la masse monétaire et de l'inflation.

M. Freedman: Il serait peut-être utile d'ajouter que maintenant que les Américains sont conscients de cette distorsion, ils en tiennent compte dans les décisions qu'ils prennent. Compte tenu de l'écart de 1 p. 100 dont il est fait état dans le rapport Boskin,

they believe the 1 per cent is a reasonable estimate for their situation, then they say, "Well, the inflation is really 2 per cent," which in their view is still too high, but it is not quite 3 per cent.

The issue in terms of whether they will raise their rates is not so much the level of the inflation rate but the direction of the movement and the upward pressures.

Senator Stewart: We could go on further, but I think we have tilled most of the arable ground. Let us move on to another question which is directly related.

Twice, governor, you have referred to full capacity in the U.S. economy. We have talked about the measurement of inflation in Canada. Let us put this in elementary terms. Let us say that prices in the United States go up by reason of the full capacity there. That means goods and services imported into Canada from the United States go up in price. In turn, presumably, higher prices in the United States will have an upward pressure on prices of Canadian exports.

To what extent is the inflation rate in Canada influenced by the inflation rate in the United States? How much of the basket that you measure is independent of the price of those goods in the United States? We can take simple examples, such as citrus fruits.

Mr. Thiessen: There is no doubt that the import component of Canadian consumer expenditures is fairly large. You are absolutely right: if prices go up in the United States, the goods we import from the United States will come into Canada with higher prices than they were before.

One of the reasons we can have an independent monetary policy and an independent inflation rate is because of our exchange rate. What you expect to see in the circumstance where the American inflation rate is higher than the Canadian inflation rate is a gradually appreciating Canadian dollar. If the difference in prices between Canada and the U.S. is, say, 2 percentage points — and it will not happen every month or week — on average you will see the Canadian dollar rising relative to the U.S. dollar at about 2 per cent a year.

Senator Stewart: This takes us back to the beginning when I asked you whether you did your monitoring on a weekly, monthly, or quarterly basis. You talk about a gradual appreciation in the value of the Canadian dollar and an average. Is it averaged over one year or five years or twenty years? What does the word "average" mean in this context?

Mr. Thiessen: I cannot give you a precise answer to that because there are so many other things affecting the Canadian dollar at the same time. While the inflation rate differential might be leading the Canadian dollar to rise by 2 per cent a year, if we had a situation where commodity prices — the price of wheat, for

si les Américains pensaient que leur taux d'inflation était de 3 p. 100 et qu'il leur fallait l'abaisser à 1 p. 100, ils pourraient très bien se dire maintenant que leur taux réel est non pas de 3 p. 100, mais de 2 p. 100, même si, à leurs yeux, ce taux demeure trop élevé.

Pour les Américains, la décision de hausser ou non leurs taux d'intérêt n'est pas tellement fonction du taux d'inflation, mais plutôt de la nature des tendances observables et de la vigueur des pressions à la hausse.

Le sénateur Stewart: Nous pourrions poursuivre ainsi longtemps, mais je pense que nous avons labouré la plus grande partie du sol arable. Passons à une autre question qui est directement reliée à la précédente.

À deux reprises, monsieur le gouverneur, vous avez dit que l'économie américaine tournait à pleine capacité. Nous avons parlé des techniques de mesure de l'inflation au Canada. Permettez-moi d'exprimer ces réalités en termes bien simples. Disons que les prix aux États-Unis montent parce que l'économie américaine tourne à plein régime. Cela se traduirait par une hausse des prix des biens et services importés au Canada depuis les États-Unis. On peut donc présumer qu'une hausse des prix aux États-Unis exercerait une pression à la hausse sur les prix des exportations canadiennes.

Dans quelle mesure le taux d'inflation au Canada est-il influencé par le taux d'inflation aux États-Unis? Quelle proportion du panier dont vous vous servez pour faire vos calculs est indépendante des prix des biens aux États-Unis? Prenons un exemple simple, celui des agrumes.

M. Thiessen: Certes, l'élément importation dans les dépenses de consommation des Canadiens est passablement important. Ce que vous en dites est tout à fait juste. Si les prix montent aux États-Unis, il nous faudra payer plus cher les biens que nous importons de ce pays.

Une des raisons pour lesquelles nous pouvons avoir notre propre politique monétaire et nos propres objectifs concernant l'inflation est notre taux de change. Ce à quoi on peut s'attendre si le taux d'inflation américain est supérieur au nôtre, c'est que le dollar canadien s'apprécie progressivement. Si l'écart entre les prix canadiens et américains était, par exemple, de 2 points de pourcentage en moyenne — ce qui ne saurait se produire tous les mois ou toutes les semaines —, on verrait le dollar canadien s'apprécier de quelque 2 p. 100 par année en regard de la devise américaine.

Le sénateur Stewart: Cela nous ramène à notre point de départ, quand je vous ai demandé si vous faisiez vos évaluations hebdomadairement, mensuellement ou trimestriellement. Vous parlez d'une appréciation progressive de la valeur du dollar canadien et d'une appréciation moyenne. Cette moyenne est-elle établie sur un an, sur cinq ans ou sur vingt ans? Que veut dire le mot «moyenne» dans ce contexte?

M. Thiessen: Je ne saurais vous donner une réponse précise à cet égard, parce qu'il y a tellement d'autres facteurs qui peuvent parallèlement influer sur le cours de notre dollar. Dans le cas, par exemple, où l'écart entre nos taux d'inflation respectifs mènerait normalement à une appréciation de 2 p. 100 par année de la

example — were suddenly tumbling, you would see that giving some downward pressure on the Canadian dollar. The dollar is responding to so many different things that it is hard for me to say to you that it will reflect this difference in inflation in a nice, precise way.

It is certainly true that on average, over the course of a year or two, you will see that. However, I certainly agree with you that you will not necessarily see it every month or every week. You will see movements up and down in the Canadian CPI, but we have noticed over the last number of years that we are certainly capable of running it at a lower rate of increase than in the United States, and doing so quite successfully.

Senator Stewart: Using rough figures, what is the U.S. import component of the basket you use for measuring inflation in Canada?

Mr. Thiessen: That is a good question. Imports are about 20 per cent of GDP, and the U.S. is about 80 per cent, so that would be about 16 per cent. That is quite rough and ready and off of top of my head, senator. Perhaps it could be higher on the consumer basket side. That is an interesting calculation, senator. I will go back, do my homework and determine that.

Senator Grafstein: I am not a member of this committee, but the chairman was kind enough to invite me again.

Governor, I asked you a question last time, and I am delighted that the results were positive. I asked you about the historic differences between real interest rates in Canada and the U.S. and why they had lagged behind, and you solved that problem. Now I can move on to my more intractable issue.

You touched on the difficulty we are having with respect to employment as we go through the massive transformation of our economy. There is no question in the minds of many that our job situation is lagging the U.S. in terms of reaching the full capacity levels we would all like to see. The difference between 5 per cent and 10 per cent unemployment has a massive, positive difference on the economy.

I have heard debates dealing with micro-issues. I know you dealt with macro-issues here. Let me deal with a micro-analysis to see if you could shed light on this debate.

The debate is that Canada has not been as successful in transforming its economy as, say, the United States from a rust-belt economy to a modern, technological, value-added

devise canadienne, s'il survenait un effondrement du cours de certaines denrées — de celui du blé, par exemple —, il en résulterait une pression à la baisse sur la valeur de notre dollar. Le dollar réagit à tellement de facteurs que je vois mal comment je pourrais vous dire qu'un écart donné entre les taux d'inflation dans nos deux pays aurait exactement telle ou telle incidence sur le cours de notre devise.

Il n'en demeure pas moins qu'en moyenne, sur une période d'un an ou deux, on noterait normalement une telle appréciation. Toutefois, j'en conviens avec vous, on n'observera pas nécessairement un tel phénomène au mois ou à la semaine près. L'indice canadien des prix à la consommation pourra subir des fluctuations, mais l'expérience des dernières années nous révèle que nous sommes vraiment en mesure de gérer notre économie en maîtrisant l'inflation fort efficacement et avec plus de succès que les Américains

Le sénateur Stewart: En gros, quelle place occupent nos importations depuis les États-Unis dans le panier de biens et services que vous utilisez pour mesurer l'inflation au Canada?

M. Thiessen: Vous me posez là une bonne question. Étant donné que les importations représentent environ 20 p. 100 de notre PIB, et que 80 p. 100 de ces importations viennent des États-Unis, la place qu'occupent dans notre panier nos importations depuis les États-Unis devrait être d'environ 16 p. 100 de l'ensemble. C'est un chiffre approximatif que je vous donne sous toutes réserves, monsieur le sénateur. Cette proportion est peut-être plus importante dans le cas des biens de consommation. Ce serait un calcul intéressant à faire, sénateur. Je me propose de trouver la réponse dès mon retour au bureau.

Le sénateur Grafstein: Je ne suis pas membre de ce comité, mais son président a eu l'amabilité de m'inviter une fois de plus à participer à ses délibérations.

Monsieur le gouverneur, je vous ai posé la dernière fois une question qui, j'en suis ravi, nous a porté bonheur. Je vous avais demandé de nous faire l'historique des écarts entre les taux d'intérêt réels canadiens et américains et de nous dire pourquoi nous traînions derrière les Américains à cet égard. Et voilà que vous avez réglé le problème, ce qui m'incite à vous en soumettre maintenant un autre encore plus difficile à résoudre.

Vous avez fait état de la difficulté que nous avons à créer des emplois dans un contexte où notre économie est en pleine mutation. Il ne fait aucun doute dans l'esprit de beaucoup de gens que, si les emplois sont bien plus rares au Canada qu'aux États-Unis, c'est que notre économie ne fonctionne pas à plein régime comme, bien sûr, nous le souhaiterions tous. Un taux de chômage de 5 p. 100 plutôt que de 10 p. 100 ne peut être qu'extrêmement avantageux pour une économie.

J'ai l'habitude des discussions portant sur des problèmes micro-économiques. Je sais qu'ici on traite normalement de questions macro-économiques. Permettez-moi quand même de vous faire part de ma micro-analyse au cas où vous pourriez éclairer un peu ma lanterne.

Le problème, c'est que le Canada n'a pas réussi à reconvertir son économie au même titre que les États-Unis l'ont fait pour la leur, par exemple. Il n'est pas parvenu à passer d'une économie economy. Particularly as we have more competition with low price products from around the world, we are a trading nation and must emphasize our value-added products.

The argument made for lagging behind is that we do not have a consensus on a number of key points, political and business. For instance, our literacy rate in Canada lags dramatically behind many of the developed countries. The statistic I saw yesterday was the comparison between Chile and Canada. Our illiteracy rate varies between 18 per cent and 35 per cent, while in Chile it is 4 per cent.

R&D in Canada is going downwards as R&D in OECD countries is moving upwards. At another hearing last week on post-secondary education, we heard that our component of research and development is lagging behind all countries in the developed sector, save perhaps Italy.

Regarding international students, the United States has 10 per cent of its classes of international students; we are at 3 per cent. In these micro areas like post-secondary education, we are lagging behind in terms of investment. In secondary education, we are lagging behind in investment. This is not caused by one government. It appears to be a general lack of political consensus to move forward to an information, technologically-based, next economy. We are lagging.

Could you comment on that? Is that a fair analysis, having in mind that you have given us a very positive analysis in terms of the bank's job? Now we are talking about the wider spectrum.

Mr. Thiessen: Some of the senator's comments are getting out of my field. I am a little hesitant to go too far.

You said that we have not been as successful as the U.S. in the process of transformation. To a certain extent, that is a question of lag. The Americans started before us in the midst of the 1980s. We did not essentially start that process until the beginning of the 1990s, so we were running behind.

One of the things about that inflationary period of the 1980s that I really do regret is that, in my opinion, it delayed the process of economic transformation that needed to occur in Canada in response to changing technology and the opening up of markets. We were running behind. The Americans were ahead. I must say in our defence that the Americans were ahead of everyone. They were in on that very early on. The new Asian economies must start from scratch, but among the industrialized economies, the

désuète à une économie moderne, fondée sur la technologie et axée sur la recherche de valeur ajoutée. Nous sommes une nation commerçante, et il nous faut mettre l'accent sur la fabrication de produits à valeur ajoutée, surtout que notre propre marché est de plus en plus envahi par des produits de partout dans le monde qui se vendent meilleur marché que nos produits traditionnels.

La raison qu'on avance pour expliquer notre retard, c'est que nous ne parvenons pas à nous entendre entre nous sur un certain nombre de points cruciaux, de nature politique et commerciale. Par exemple, notre taux d'analphabétisme est dramatiquement plus élevé que celui de bien des pays développés. Suivant les tatistiques dont j'ai pris connaissance hier, où l'on comparaît le Canada et le Chili, notre taux d'analphabétisme se situerait quelque part entre 18 et 35 p. 100, contre 4 p. 100 au Chili.

Au Canada, on diminue les dépenses de R-D alors qu'on les augmente dans les autres pays de l'OCDE. La semaine dernière, au cours d'une séance de comité où l'on étudiait la question de l'enseignement postsecondaire, on nous a appris que nous étions derrière tous les pays développés, à l'exception peut-être de l'Italie, en ce qui concerne l'importance accordée à la R-D.

Quant à l'accueil d'étudiants étrangers, aux États-Unis, 10 p. 100 des étudiants viennent d'autres pays, contre 3 p. 100 au Canada. Dans des secteurs micro-économiques comme celui des études postsecondaires — et il en va de même au niveau secondaire —, nous traînons derrière les autres pays pour ce qui est de l'investissement. La faute n'est toutefois pas imputable à un seul gouvernement. Ce qui semble nous faire généralement défaut, c'est une volonté politique commune de nous orienter résolument vers une nouvelle économie tournée vers l'avenir et fondée sur le savoir et la technologie. Nous sommes en déficit à cet égard.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de tout cela. Trouvez-vous que mon analyse est juste, en gardant à l'esprit que vous nous avez présenté une analyse très positive de la manière dont la banque s'acquitte de son mandat? Passons maintenant du général au particulier.

M. Thiessen: Certaines des observations du sénateur ne sont pas vraiment de mon ressort. J'hésite un peu à m'avancer aussi loin.

Vous avez dit que nous n'avions pas aussi bien réussi que les Américains à relever le défi de la reconversion économique. Jusqu'à un certain point, c'est une question de décalage dans le temps. Les Américains se sont attelés à cette tâche avant nous, dès le milieu des années 80. Nous n'avons vraiment entrepris de le faire qu'au début des années 90. Autrement dit, nous nous y sommes pris tard.

À mon sens, une des conséquences déplorables de la période inflationniste des années 80, c'est qu'elle a retardé le moment où nous aurions dû commencer à reconvertir notre économie pour entrer dans l'ère de la technologie et de la libéralisation de marchés. Encore là, nous avons pris du retard, et les Américains ont pris de l'avance. Je dois dire à notre décharge que les Américains s'y sont mis avant tout autre pays. Ils s'y sont pris très tôt. Les nouvelles économies asiatiques partent nécessairement de

Americans were very quick off the mark. We still have a way to go to catch up on that side.

From that point of view, it is not surprising that we are finding the head winds somewhat strong in terms of our economic situation. I believe what is happening here is very positive.

There is no doubt that a number of the micro areas you mentioned are important. However, I do not have enough expertise to make a judgment on just how important they are. I would be surprised if literacy is worse in Canada than in the United States. If that is our standard of comparison.

On the R&D measures, that may well be true, although I know there are some terrible problems with measurement there.

I suspect the things you are mentioning are significant. There is no doubt that our labour market is not as flexible as the American market. No labour market in the world is as flexible as the American market. I am always amazed at the willingness of Americans to move from one end of the country to the other in the event that they think there are jobs there. Suddenly, in New England, when their 1980s expansion slowed down, a remarkable number of people ended up moving to the southwest. That does not tend to happen in Canada or in any of the industrialized countries which I know. It is also the case that no one has an unemployment rate in the industrialized countries as low as the Americans.

These are difficult issues. If we understood them as well as one would like, we would not have such high unemployment rates around the world.

The OECD has done a major study on this. I am quite impressed with it. It puts much emphasis on labour market flexibility, training and education.

Mr. Freedman: One of the things from which we take a certain amount of comfort is the growth of exports. In particular, in the last years, there has been a growth in non-traditional exports. In the non-auto-manufacturing component, we have done very well particularly into the United States but even overseas. When someone told me we were also exporting machine tools to Germany, I thought we had finally reached the millennium. This is something I had not expected to see.

This is not to say we are at the best of all possible worlds, but there are many good things going on there. We do need more trained people. Two days ago, an engineer in Ottawa was telling me that there is a shortage of engineers. It does get to very interesting questions of how we will meet the needs of the future. zéro, mais les États-Unis ont eu la sagesse de prendre le départ avant tous les autres pays industrialisés. Nous avons encore passablement de chemin à faire pour rattraper ce retard.

De ce point de vue, il n'est pas étonnant que nous trouvions que les vents contraires soufflent plutôt fort dans notre environnement économique. Je crois que ce qui nous arrive est très positif.

Il ne fait aucun doute que certains des micro-domaines que vous avez mentionnés sont importants. Toutefois, je ne m'y connais pas suffisamment pour me prononcer sérieusement sur leur importance relative. Je serais étonné que notre taux d'analphabétisme soit pire que celui des États-Unis, si c'est à ce pays qu'il nous faut normalement nous comparer.

Quant à l'évaluation de nos efforts de R-D, il se peut que vos données soient exactes, bien que, à ma connaissance, nous ayons terriblement de problèmes à mesurer ce qu'il en est.

J'ai le sentiment que les situations que vous avez décrites revêtent de l'importance. Il ne fait pas l'ombre d'un doute que notre marché du travail n'est pas aussi souple que le marché du travail américain, qui n'a d'ailleurs à cet égard son pareil nulle part au monde. Je ne cesse de m'étonner de voir les Américains accepter de déménager d'un bout à l'autre de leur pays dans l'espoir de trouver un emploi. Quand la Nouvelle-Angleterre, au sortir de sa période d'expansion des années 80, a soudainement dû faire face à un ralentissement de son activité économique, on a vu un nombre impressionnant de gens se déplacer vers le sud-ouest des États-Unis. Ce ne sont pas des choses qui se produisent fréquemment au Canada, ni, à ma connaissance, dans aucun autre pays industrialisé. Force nous est d'admettre d'ailleurs qu'aucun autre pays industrialisé n'a un taux de chômage aussi faible que les États-Unis.

Ce sont des questions auxquelles il n'est pas facile de trouver réponse. Si nous nous y retrouvions aussi bien que nous le souhaiterions, il n'y aurait pas de taux de chômage aussi élevé où que ce soit dans le monde.

L'OCDE a réalisé une très importante étude sur la question du chômage. Elle m'a impressionné. On y insiste beaucoup sur l'adaptabilité, la formation et l'éducation de la main-d'oeuvre.

M. Freedman: Une des choses qu'il est réconfortant de constater, c'est la croissance de nos exportations, qui a été particulièrement manifeste, ces dernières années, dans les secteurs non traditionnels. Dans les secteurs autres que l'automobile, nous avons marqué des progrès remarquables notamment aux États-Unis, mais même outre-mer. Quand on m'a appris que nous en étions rendus à exporter même des machines-outils vers l'Allemagne, j'ai cru que nous avions enfin atteint le millénium. C'est une chose à laquelle je ne me serais pas attendu.

Nous n'en sommes certes pas encore à notre meilleur, mais nous avons déjà de bonnes raisons de nous réjouir. Nous devons mieux former notre main-d'oeuvre. Il y a deux jours, un ingénieur d'Ottawa me disait que nous connaissons actuellement une pénurie d'ingénieurs. Voilà qui nous interpelle sur l'intéressante question de savoir comment nous allons répondre aux besoins du futur.

One of the things about getting monetary fiscal policy right is that you can turn to really tough micro-questions. If you do not have the framework policies right, you have to focus on those. However, once you have the framework and the fiscal and monetary policies right, then you get into the deeper structural issues of the sort that you raised. Those are very tough issues which really require that the framework is right before they can even be addressed.

Senator Grafstein: Again, I find that we are living in two worlds. Everyone talks about it being the education century, the technological century and the scientific century. Yet one of the side effects of your deficit-cutting, inflation-fighting policy is to transmit a value system to the province of Ontario, as an example. I represent the province of Ontario. That policy says that, in order for us to achieve our macro objectives, we will slash education. The educational system in Ontario, as it was in Alberta, is under tremendous stress. Whether that stress will be positive and cause them to re-orient their organizational structures in a different way is one thing.

Yet on the other hand, there appears to be a misallocation or a bad mix of policy objectives. The one good sound is, "Let us get the economy in order." The bad sound is, "Let us slash education, R&D, scientific research and social research and engineering research."

We heard from the engineering council the other day in another committee that their budgets have been frozen for the last five years, yet there is a demand for engineering students at the under-graduate and post-graduate levels. There appears to be a poor mix of policies here. Some of that comes from the overwhelming concern of the bank to fight inflation. Is that fair?

Mr. Thiessen: No, I do not think it is it, senator. Of course, I cannot comment on the individual expenditure items that governments choose to reduce or to increase. However, there is no question that the fiscal situation we created was a very difficult one which needed resolution. There was no option out there to just leave that aside and do the stuff that we thought was good and important. That was not an option. Had we tried to do that, we would have had more of what we were seeing in 1995, which was a singularly unpleasant period when the Canadian dollar was dropping and interest rates were rising all the way out the yield curve.

In order to calm things down in the markets, we found ourselves needing to go through a temporary period of tightening monetary policy. Otherwise, we had a situation where people were losing confidence in the Canadian currency. This is a very basecene. It is one that imposes huge costs on Canadians. It means that interest rates are higher than they need to be. It means that interest payments to foreigners are larger than they need to be. A larger proportion of our national income is devoted to paying

Une des raisons pour lesquelles il est important d'avoir des politiques monétaire et budgétaire saines, c'est qu'elles constituent un passage obligé dans la recherche de solutions à nos micro-problèmes les plus épineux. Quand les politiques maîtresses sont déficientes, c'est d'abord à ce problème qu'il faut absolument remédier. Mais du moment que les politiques monétaire et budgétaire sont judicieuses, on peut s'attaquer à des problèmes plus complexes d'ordre structurel du genre de ceux que vous soulevez. Il s'agit là de questions fort compliquées qu'on ne saurait régler dans un contexte global malsain.

Le sénateur Grafstein: Là encore, je trouve que nous vivons dans deux mondes. Tout un chacun considère ce siècle comme celui de l'éducation, de la technologie et des sciences. Pourtant, à cause de votre politique de réduction du déficit, de lutte contre l'inflation, c'est tout notre système de valeurs qui est remis en question. Pour atteindre nos objectifs macro-économiques, nous devons, par exemple, sabrer les budgets de l'éducation. C'est ainsi qu'en Ontario — je suis un représentant de l'Ontario —, comme ce fut le cas en Alberta, le système d'éducation est actuellement soumis à d'importantes contraintes. Il ne nous reste qu'à espérer que ces contraintes auront au moins des conséquences positives et amèneront le secteur de l'éducation à revoir pour le mieux ses structures organisationnelles.

Mais on semble faire de mauvais choix ou poursuivre des objectifs qui ne sont pas toujours parfaitement conciliables. Je veux bien qu'on remette de l'ordre dans notre économie, mais il m'apparaît troublant qu'il faille à cette fin sabrer ainsi les dépenses en éducation, en R-D, et en recherche scientifique, sociale ou technique.

Les porte-parole du conseil des ingénieurs nous ont dit l'autre jour à un autre comité que leurs budgets étaient bloqués depuis cinq ans, et pourtant, les diplômés des premier, deuxième et troisième cycles en génie sont encore en demande. Les politiques semblent mal coordonnées, en partie à cause de l'acharnement de la banque à vouloir lutter à tout prix contre l'inflation. Mon analyse est-elle juste?

M. Thiessen: Non, je ne le crois pas, monsieur le sénateur. Naturellement, je ne puis commenter les décisions des gouvernements de réduire ou d'augmenter leurs dépenses à tel poste budgétaire plutôt qu'à tel autre. Il reste que la situation financière dans laquelle nous nous étions placés était très grave et devait être redressée. Nous ne pouvions absolument pas laisser aller les choses et continuer tout bonnement de dépenser pour des motifs que nous jugions par ailleurs valables et importants. Nous n'avions pas ce choix. Si nous avions agi de la sorte, nous aurions vécu pire situation que celle que nous avons connue en 1995, une période singulièrement difficile où le cours de notre dollar chutait et où les taux d'intérêt grimpaient à des niveaux inquiétants.

Pour calmer les marchés financiers, nous avons été forcés de resserrer temporairement nos conditions monétaires. Autrement, nous aurions perpétué une situation où les investisseurs avaient de moins en moins confiance dans notre devise. Le tableau n'était vraiment pas réjouissant. Il était lourd de conséquences pour les Canadiens. En maintenant cet état de choses, les taux d'intérêt seraient demeurés anormalement élevés, de sorte qu'il nous aurait fallu verser davantage d'intérêts à nos créanciers étrangers,

those interest rates which are high because people are worried about our situation. That is far more costly over any length of time than what has subsequently happened.

Senator De Bané: Mr. Thiessen, I would like to talk to you about the issue of the separation of Quebec. On the sociological front, of course, it has divided society in Quebec. On the issue of policies, it has taken much energy both at the federal and provincial levels.

Tell me about the consequences of the possibility of the break-up of Canada on interest rates? Has the Bank of Canada or other people in academic circles, et cetera, made any study of the costs to the government of Quebec, to the Government of Canada and to all the other different governments and to consumers in increased interest rates over the last 20 years because of the possibility of Canada's break-up? Has no one ever made a study about the increased costs which have been shouldered by governments and by consumers? Has any study been made on that issue?

Mr. Thiessen: There have been studies of various sorts. It is incredibly difficult to decide, with regard to high interest rates in Canada up until 1996, what proportion was due to uncertainty about the political situation in Quebec. What proportion was due to a fiscal situation that did not look like it was under control until the various budgets of 1995, and then the Ontario and Quebec budgets of 1996? Our problem is that you cannot really disentangle those two. Not only can they not be disentangled, but they are interrelated.

If you are an investor, you will be even more worried about the fiscal situation because you have political uncertainty. Similarly, if you have political uncertainty, you will be more worried because of the fiscal situation. The two are very much intertwined. It is terribly difficult to go back and say, "Well, I just happen to know that you can say 2 percentage points." You can do that, but it would not be intellectually respectable to do so.

Neither can you make judgments about what kind of investments did not take place, not only because the interest rates were higher than otherwise, but because you were just concerned about the circumstances. That kind of analysis is incredibly difficult to do. No one has managed to do it in a way where everyone would say, "Yes, we would agree with that."

Senator De Bané: You have explained the complexity of the issue. However, my inclination is that that issue has cost all of the Canadian population, whether in Newfoundland or British Columbia. They had to pay more because of that uncertainty. Would you agree with me on that?

consacrer une plus grande part de notre revenu national au paiement de ces intérêts dont le taux élevé découlait de l'inquiétude que notre situation suscitait chez les investisseurs. Une telle situation aurait été bien plus coûteuse à longue échéance que l'orientation que nous avons fini par adopter.

Le sénateur De Bané: Monsieur Thiessen, je tiens à vous parler de la question de la séparation du Québec. Sur le plan sociologique, cette question a manifestement divisé la société québécoise. Sur le plan politique, elle a accaparé énormément d'énergie sur la scène fédérale et sur la scène provinciale.

Parlez-moi de l'incidence que le seul risque de fractionnement du Canada peut avoir sur les taux d'intérêt. Les experts de la Banque du Canada ou d'autres personnes dans les milieux savants ont-ils fait des études sur ce qu'il en a coûté, en versement d'intérêts anormalement élevés, au gouvernement du Québec, à celui du Canada, aux autres gouvernements provinciaux et aux consommateurs depuis ces 20 ans où il est question d'une possible rupture du Canada? Personne n'a-t-il fait de recherche sur les dépenses supplémentaires que ce facteur a entraînées pour les gouvernements et les consommateurs? Y a-t-il eu des études sur cette question?

M. Thiessen: Il y a eu toutes sortes d'études. Il est incroyablement difficile de déterminer quelle proportion de la hausse des taux d'intérêt que nous avons connue au Canada jusqu'en 1996 peut être attribuable à l'incertitude entourant la situation politique au Québec. Quelle proportion doit être attribusé à la situation budgétaire que, semble-t-il, on n'avait pas réussi à contrôler avant les budgets fédéraux en 1995, puis ceux de l'Ontario et du Québec en 1996? Le problème, c'est qu'on ne peut pas vraiment dissocier ces deux facteurs. Non seulement on ne peut pas les dissocier, mais ils sont interdépendants.

S'il existe de l'incertitude politique, l'investisseur s'en trouvera d'autant plus inquiet que la situation budgétaire est précaire, tout comme l'incertitude politique ajoutera à l'inquiétude que susciteraient déjà des finances publiques malsaines. Les deux sont intimement reliés. J'imagine vraiment mal que quelqu'un puisse arriver à prétendre que l'écart en question représenterait, par exemple, 2 points de pourcentage. Si certains le font, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'ils agissent alors d'une façon qui répugne à l'intelligence.

Il n'est d'ailleurs pas davantage possible d'établir sérieusement dans quelle mesure des projets d'investissement ne se sont jamais réalisés non seulement parce que les taux d'intérêt étaient plus élevés que normalement, mais également du fait qu'on s'inquiétait de la conjoncture. Ce genre d'analyse est incroyablement difficile à faire. Personne n'est encore parvenu à des conclusions réputées crédibles en cette matière.

Le sénateur De Bané: Vous nous avez expliqué combien cette question est complexe. Pour ma part, ce qui me préoccupe surtout, c'est que cette situation me semble coûter cher à tous les Canadiens, qu'ils soient de Terre-Neuve, de la Colombie-Britannique, ou d'ailleurs. Il leur en coûte plus cher pour vivre à cause de cette incertitude. N'est-ce pas que j'ai raison?

Mr. Thiessen: I would agree with you on that. Political uncertainty exacts a cost. It exacts a cost in terms of risk premiums and interest rates which would not otherwise exist. As Canada is a national market, interest rates across the country are affected. However, to estimate the size or significance of that, I am not in a position to do so.

Senator De Bané: Would you agree with me that it is natural to say all Canadians — starting with Quebecers — have had to shoulder an economic cost for that political uncertainty?

Mr. Thiessen: Political uncertainty has a cost, yes. It has a cost for all Canadians.

Senator De Bané: Conversely, if that possibility was removed from the political agenda tomorrow, that would help not only the economy of Quebec, but all of Canada's economy.

Mr. Thiessen: You are correct. However, it is difficult to judge just what significance that would have.

One of the remarkable things that has happened since the referendum is the extent to which those concerns have been pushed into the background in the minds of people in financial markets. I am referring not only to those people who trade, but also to investors and people who are responsible for managing portfolios. You do not hear much about that situation.

As Canadian interest rates have narrowed with respect to U.S. interest rates, it is difficult to determine that significance. It is still there, yet the significance is unknown at this point.

Senator De Bané: Do you agree that if a referendum was called tomorrow and polls showed that separation would succeed, money markets would react quickly?

Mr. Thiessen: Yes.

Senator Angus: Governor, by and large, you have given us a bullish and rosy report on the state of the economy in Canada. You are comfortable with your policies. Inflation may be below 1.5 per cent.

Coming from Quebec, I and several of my colleagues from the province of Quebec are concerned because our economy is not rosy; it is sluggish and, frankly, stagnant. As Senator Hervieux-Payette stated, not only is the Bank of Canada building empty and up for sale, there are many buildings in such a state.

In the prime part of Montreal, street after street in the centre of town, many buildings have windows boarded up. There is unemployment far beyond the level we have spoken about this morning.

M. Thiessen: Sur ce point, je suis porté à vous donner raison. Il y a un tribut à payer pour l'incertitude politique. Il peut s'ensuivre, par exemple, des primes de risque sur nos emprunts ou des taux d'intérêt majorés. Le Canada étant un marché national, ce sont les taux d'intérêt qui sont exigés partout au pays qui sont touchés. De là à estimer l'ampleur ou l'importance de ces conséquences, je ne suis pas en position de le faire.

Le sénateur De Bané: Seriez-vous d'accord avec moi pour dire que tous les Canadiens — à commencer par les Québécois — ont dû payer leur part de la note découlant de cette incertitude politique?

M. Thiessen: L'incertitude politique a un prix, j'en conviens. Tous les Canadiens en subissent les conséquences.

Le sénateur De Bané: Si, à l'inverse, cette menace disparaissait demain de notre paysage politique, n'est-ce pas que cela aiderait non seulement l'économie du Québec, mais celle du Canada tout entier?

M. Thiessen: Vous avez raison, mais il serait toutefois difficile d'établir actuellement dans quelle mesure nos économies s'en porteraient mieux.

Depuis la tenue du référendum, il est étonnant de noter à quel point ces questions ne préoccupent plus les intervenants sur les marchés financiers. Je songe non seulement à ceux qui s'occupent d'échanges commerciaux, mais également aux investisseurs et aux gestionnaires de portefeuilles. On n'en entend plus guère parler maintenant.

Étant donné que l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains s'est rétréci, il est difficile de se prononcer sur l'ampleur de l'incertitude qui subsiste. Elle demeure toujours présente, mais on ignore dans quelle mesure elle porte à conséquence.

Le sénateur De Bané: Admettez-vous que s'il y avait un référendum demain et que les sondages prévoyaient la victoire des séparatistes, les marchés monétaires réagiraient promptement?

M. Thiessen: Oui.

Le sénateur Angus: Monsieur le gouverneur, vous nous avez brossé, grosso modo, un tableau franchement optimiste et bien rose de l'état de l'économie canadienne. Vous êtes satisfait de vos politiques. Notre taux d'inflation est peut-être inférieur à 1,5 p. 100.

Venant du Québec, moi et plusieurs de mes collègues québécois sommes inquiets du fait que notre situation économique à nous ne soit pas rose du tout; elle est au contraire léthargique et, disons-le franchement, stagnante. Comme le sénateur Hervieux-Payette l'a mentionné, l'immeuble qui abritait autrefois la Banque du Canada est inoccupé et à vendre, mais il y a beaucoup d'autres bâtiments qui sont dans cet état.

Dans le secteur le plus fréquenté de Montréal, en plein coeur de la ville, on voit sur chaque rue de nombreux immeubles placardés. Le taux de chômage s'y situe bien au-delà de celui dont nous avons parlé ce matin.

I speak against a background of university study which consisted of Keynesian economics and pump-priming. I have lived through supply side and trickle-down outlooks to fixing situations. Senator Oliver also pointed out that Pierre Fortin's view is that a low inflation policy does tend to have a downside to it, characterized, for example, by higher unemployment or a tendency to it and to recessions.

We have paid the price with recessions in recent times. I am aware of the mandate you have to monetary policy, trying to deal with situations as I have described in Quebec.

Would you not agree that something could be done to improve the Quebec issue by taking a different view? You do not agree with Mr. Fortin, but the fact is Quebec is one-third of the country. I am sure you are not suggesting that the workforce from Quebec move across Canada like the flexible U.S. workforce. What can we do about it, sir?

Mr. Thiessen: I would not agree with your analysis, senator. The recessions we have had over the last 20 years are the result of high inflation rather than low inflation.

What happens with high inflation is you get speculative booms such as we had in the 1970s and late 1980s. Those speculative booms caused the worst recessions we have had in the post-World War II period. It is true of other countries as well as Canada. Recessions tend to be much milder when you do not have an inflation problem. I would argue that, no, pursuing a low inflation policy has not been the cause of these recessions. High inflation has been the problem.

I would also submit to you that in parts of Canada where the structural difficulties are severe, which is certainly true in Quebec but it is also true in other areas, the adjustment to those circumstances works much better with low inflation. It is much easier to make long-term judgments.

The thing that strikes you about the period when inflation is higher is how short term the judgments become. We may say, "Do we make a gain on this over the next year or two?" If we want to change the structural situation in Quebec and elsewhere, we need to take long-term decisions. Long-term decisions are taken better in a period of low inflation and a period of greater certainty.

Mes croyances en matière économique me viennent de ma formation universitaire où il était question d'approche keynésienne et d'interventions gouvernementales propres à amorcer le développement. J'ai vécu la période de l'économie de l'offre, où l'on s'efforçait d'imaginer des mesures susceptibles de redresser les situations difficiles. Le sénateur Oliver a également rappelé la vision de Pierre Fortin suivant laquelle une politique axée sur le maintien d'un faible taux d'inflation pouvait avoir des effets pervers, puisqu'elle a comme conséquences caractéristiques, entre autres, d'engendrer un taux élevé de chômage ou de déboucher potentiellement sur le chômage et sur des récessions.

Nous avons vu dans les amées récentes ce que peuvent nous coûter les récessions. En essayant d'imaginer des moyens de remédier à des situations comme celle que je vous ai décrite à propos du Québec, je suis conscient de la façon dont vous entendez vous acquitter de votre mandat qui consiste à établir les conditions monétaires.

N'admettez-vous pas qu'en orientant différemment votre politique, vous pourriez contribuer à l'amélioration de la situation au Québec? Vous n'êtes pas d'accord avec M. Fortin, mais n'oublions pas que le Québec, c'est le tiers du Canada. Je suis sûr que vous n'allez quand même pas, comme solution, suggérer aux travailleurs québécois d'aller se chercher des emplois ailleurs au Canada, d'être aussi mobiles que le sont les Américains. Que pouvons-nous faire à cet égard, monsieur?

M. Thiessen: Je ne souscris pas à votre analyse, monsieur le sénateur. Les récessions que nous avons subies au cours des 20 dernières années sont attribuables à un niveau d'inflation trop élevé et non trop bas.

En période d'inflation élevée, on assiste à des flambées de spéculation comme celles des années 70 et de la fin des années 80. Ces flambées spéculatives ont entraîné les pires récessions que nous ayons connues dans l'après-guerre. Cela vaut pour les autres pays aussi bien que pour le Canada. Les récessions sont normalement beaucoup moins graves quand elles ne s'ajoutent pas à un problème d'inflation. Je maintiens que non, les politiques de faible inflation n'ont pas causé ces récessions. C'est l'inflation élevée qui les a engendrées.

Je vous ferai également remarquer que dans les régions du Canada où l'on a de graves problèmes structurels, ce qui est manifestement le cas au Québec mais aussi ailleurs, les messures de redressement sont beaucoup plus efficaces si l'inflation est faible. Il est alors beaucoup plus facile de prendre des décisions à long terme.

Il est remarquable qu'en période d'inflation élevée, on se cantonne dans les jugements à court terme. Nous en sommes alors réduits à nous demander si nous pouvons espérer réaliser tel ou tel gain l'an prochain ou dans deux ans. Si nous voulons changer la situation structurelle au Québec et ailleurs, nous devons pouvoir prendre des décisions à long terme. Or, les décisions à long terme se prennent mieux quand l'inflation est faible et qu'il y a moins d'incertitude.

I believe the policy we are following is the best basis on which people can make judgments about responding to the situation in Ouebec. It does not harm it.

Senator Angus: You do not agree with my analysis of how it could be fixed, but you do agree with the bad conditions we have in Ouebec.

Mr. Thiessen: Oh, I would certainly agree that the situation is difficult

Senator Angus: Governor, I want to be sure I have your recipe clear because I think it will bring into focus the fact that Senator Kolber did get an answer to his question ultimately this morning. You prescribe that we stay the course with your policy of low inflation, that we proceed with and carry through with the restructuring of our economy in Quebec, and that we do everything in our power to stabilize the political situation to attract investment which is being kept away. Would you agree?

Mr. Thiessen: I would agree with that.

I think it is very interesting. I do not profess to know all the details of the Quebec economy, but the thing that strikes me when our people go out to visit companies in Quebec on a regular basis is the difference between those involved in the export trade and those whose businesses are oriented solely to the domestic market. The export sector in Quebec, or certainly some parts of it, is doing quite nicely, thank you. The problem is that the domestic part of the economy is not doing well.

Senator Kolber: They are not doing well because of Quebec.

Senator Angus: Because of the stability factor.

You may not be aware of this, but our last guest at this committee at 9 o'clock last Monday morning was the Minister of Finance, the Honourable Paul Martin. It is always a pleasure to have a dialogue with him. We note that you have had a vicarious dialogue with him on the issue of what our full employment threshold is in Canada. Could you enlighten us a little bit? As I characterize the issue in the U.S., for example, they have somewhere between 5 per cent and 5.3 per cent unemployment. That is generally felt to be pretty near the theoretical threshold of full employment. However, in Canada, we are at 9.7 per cent and upwards in the bad areas. You are quoted as saying that the threshold would come in somewhere around 8 per cent, maybe even a little above 8 per cent. However, the Minister of Finance is saying that it is the same as the U.S., which is closer to 5 per cent. It would be helpful if we could put that issue to rest.

Mr. Thiessen: I appreciate you asking the question, senator, because I would like to put it to rest. What would you say if I said I had been misquoted?

Je crois que la politique que nous poursuivons constitue le fondement le plus apte à permettre aux décideurs d'adopter des mesures propres à redresser la situation au Québec. Elle ne saurait leur nuire, bien au contraire.

Le sénateur Angus: Vous ne souscrivez pas à mon analyse sur les moyens à prendre pour résoudre ces problèmes, mais vous reconnaissez que les conditions qui existent au Québec sont mauvaises.

M. Thiessen: Oh! il est indéniable que la situation y est plutôt difficile.

Le sénateur Angus: Monsieur le gouverneur, je veux m'assurer que j'ai bien compris votre recette, car je pense qu'elle rappelle clairement que le sénateur Kolber a fini par obtenir réponse à sa question ce matin. Vous estimez que nous devons maintenir la politique actuelle de faible taux d'inflation, que nous devons agir de manière à restructurer l'économie du Québec, et que nous devons faire l'impossible pour stabiliser la situation politique afin d'attirer de nouveau les investisseurs qui boudent le Québec. Vous êtes d'accord, n'est-ce pas?

M. Thiessen: Oui, je le suis.

J'ai remarqué quelque chose d'intéressant à propos du Québec. Je ne prétends pas connaître en détail l'économie de cette province, mais ce qui me frappe lorsque nos gens vont visiter des entrepreneurs au Québec, ce qu'ils font d'ailleurs régulièrement, c'est la différence entre ceux qui font du commerce d'exportation et ceux dont les activités ne s'adressent qu'au marché intérieur. Le secteur des exportations au Québec, du moins en partie, s'en tire très bien, merci. Le problème, c'est que l'économie intérieure est mal en point.

Le sénateur Kolber: Elle ne va pas très bien à cause du Québec.

Le sénateur Angus: En raison de l'instabilité.

Vous n'êtes peut-être pas au courant, mais le dernier témoin que nous avons entendu, à 9 heures du matin lundi dernier, était le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin. C'est toujours un plaisir de dialoguer avec lui. Nous notons que vous avez pu dialoguer indirectement avec lui sur la question de savoir quel devrait être notre seuil de plein emploi au Canada. J'aimerais que vous nous éclairiez un peu sur cette question. Si je ne m'abuse, dans le cas des États-Unis, ce serait un taux de chômage se situant quelque part entre 5 et 5,3 p. 100. C'est d'assez près ce qu'on entend généralement par seuil théorique de plein emploi. Le taux de chômage au Canada est de 9,7 p. 100, et il est encore plus élevé dans les régions défavorisées. Vous auriez dit que le seuil de plein emploi devrait être aux alentours de 8 p. 100, et peut-être même un peu en haut de 8 p. 100. Pourtant, d'après le ministre des Finances, ce seuil devrait être à peu près le même qu'aux États-Unis. Il correspondrait donc à un taux de chômage d'à peine 5 p. 100. Nous aimerions que vous nous rassuriez à cet égard.

M. Thiessen: Je suis heureux que vous me posiez cette question, sénateur, car je tiens effectivement à vous tirer d'inquiétude. Que diriez-vous si je vous affirmais que j'ai été mal cité?

The Chairman: I can assure you that everyone of us around the table who has been in politics has used that line on several occasions in the past.

Senator Angus: I anticipated you might open with that comment, sir. I respect that answer, but could you develop the issue, please.

Mr. Thiessen: Absolutely.

The Bank of Canada does not run monetary policy on some notion of what is a minimum acceptable rate of unemployment. One does not know enough about the structure of an economy to make that calculation except with a very wide margin of error. We have done research on this issue. Indeed, we published a study on the calculation some 10 years ago, which is where the 8 per cent comes from. We also pointed out that it has a very wide margin of error. I think I was asked that question at a press conference following our session last year, and I said, "No, we do not make monetary policy on the basis of some natural rate of unemployment or some calculation of a non-accelerating inflation rate of unemployment, the famous NAIRU."

Second, it is a calculation that is just not precise. The economy is hugely more complicated than that.

The interesting thing about what has happened in the United States is the way the economist's notion of what is probably the minimum non-inflationary rate of unemployment keeps edging down. You see, that is one of the benefits of low inflation — you have room to manoeuvre. What the Americans have done rather well is felt their way down. It turns out that the unemployment rate they are at now is a lot lower than what most people would have said was the minimum they could get to without causing an outburst of inflation.

Senator Angus: Yet their rate of inflation is double ours, is it not?

Mr. Thiessen: It is, but it has been declining rather that rising. If you look through some of the volatile elements of it, it is down to 2.5 per cent. If you really believe there is a 1 per cent error, that is a pretty low inflation rate.

I think a calculation about what unemployment rate is possible or feasible is not a very useful thing. I hope that when we get to what looks like full capacity here, we will do that same kind of probing exercise. I would not wish to prejudge the level of unemployment we get down to.

Senator Angus: Thank you very much, governor. Those were very helpful responses.

Senator Stewart: You referred earlier, governor, to a bracket of 1 per cent to 3 per cent inflation as the target. Why not go for zero per cent inflation?

Le président: Je puis vous assurer que quiconque parmi nous autour de cette table est en politique depuis un certain temps a déjà eu plusieurs fois l'occasion de prononcer ces mêmes mots.

Le sénateur Angus: Je m'attendais à ce que vous commenciez par cette phrase, monsieur. Je respecte votre réponse, mais pourriez-vous nous l'expliciter, s'il vous plaît?

M. Thiessen: Très volontiers.

La Banque du Canada ne gère pas la politique monétaire en se fondant sur quelque vague notion de ce que devrait être un taux de chômage minimum acceptable. Il n'est pas possible de connaître suffisamment la structure d'une économie pour pouvoir effectuer un tel calcul, sauf en s'accordant une marge d'erreur considérable. Nous avons fait des recherches sur cette question. D'ailleurs, nous avons publié, il y a environ dix ans, une étude portant sur ce calcul, et c'est de là que vient ce 8 p. 100. Nous avions également pris soin de signaler à ce moment-là que ce calcul comportait une très importante marge d'erreur. Cette question m'a été posée, je pense, lors d'une conférence de presse au sortir de notre comparution de l'an dernier et j'avais alors répondu que nous n'élaborions pas la politique monétaire en fonction de tel ou tel taux de chômage présumé naturel ou d'un quelconque calcul visant à établir ce qu'est un taux de chômage non accélérationniste, le fameux NAIRU, en anglais.

De toute façon, il s'agit d'un calcul qui ne peut nullement être précis. L'économie est autrement plus complexe que cela.

Ce qui est intéressant à observer aux États-Unis, c'est que ce que les économistes considèrent comme étant probablement un taux de chômage non accélérationniste minimum ne cesse de baisser. Vous voyez, c'est un des avantages d'un bas taux d'inflation; il nous laisse une marge de manoeuvre. Ce que les Américains ont fait plutôt bien, c'est d'exercer constamment une pression à la baisse sur l'inflation. Il en est résulté que leur taux de chômage est actuellement beaucoup plus bas que le seuil minimum qui, suivant la plupart des experts, ne devait pas être franchi sous peine de déclencher une poussée inflationniste.

Le sénateur Angus: Leur taux d'inflation demeure pourtant le double du nôtre, n'est-ce pas?

M. Thiessen: D'accord, mais il s'est maintenu à la baisse et non à la hausse. En tenant compte des éléments volatils, le taux d'inflation réel se ramène à 2,5 p. 100. Si on s'est vraiment trompé de 1 p. 100, on obtient donc un taux passablement bas.

À mon sens, il est plutôt vain de calculer quel taux de chômage minimum il nous serait possible ou permis d'atteindre. J'espère que, lorsque nous serons parvenus à faire tourner notre économie à ce qui semblera être sa pleine capacité, nous ferons le même genre d'exercice probant. Je ne voudrais pas préjuger du niveau auquel notre taux de chômage aura alors baissé.

Le sénateur Angus: Merci beaucoup, monsieur le gouverneur. Vos réponses ont été très éclairantes.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé tout à l'heure, monsieur le gouverneur, d'une fourchette cible de 1 à 3 p. 100 d'inflation. Pourquoi ne visez-vous pas un taux d'inflation nul?

Mr. Thiessen: I think it is too soon to know the right number. We have been through 20 years in which inflation was pretty high. It averaged around 7 per cent through much of the 1970s, 1980s and into the beginning of the 1990s. We have had now four years of low inflation. We need to do our homework and to judge the rate at which the economy seems to function well and where rigidities do not get in the way of the good functioning of the economy. We must do some more homework.

Do we have the measurement error exactly right or do we not? I think it is too soon to judge. However, by the end of 1998, the Minister of Finance and I will discuss again what a reasonable set of targets are. Up until that time, I am agnostic.

The Chairman: Governor, on behalf of all of the us on the committee, I want to thank you again for taking the time to be with us. We thoroughly enjoyed this session. We have learned a lot, and we hope that you have tolerated this session enough so that we can look forward to seeing you next year.

Mr. Thiessen: Mr. Chairman, my colleagues and I welcome your invitation every year. I think it is a very important part of the way the central bank should operate in a democratic society where it does its accounting stewardship before Parliament. We were pleased to be here today.

The committee adjourned.

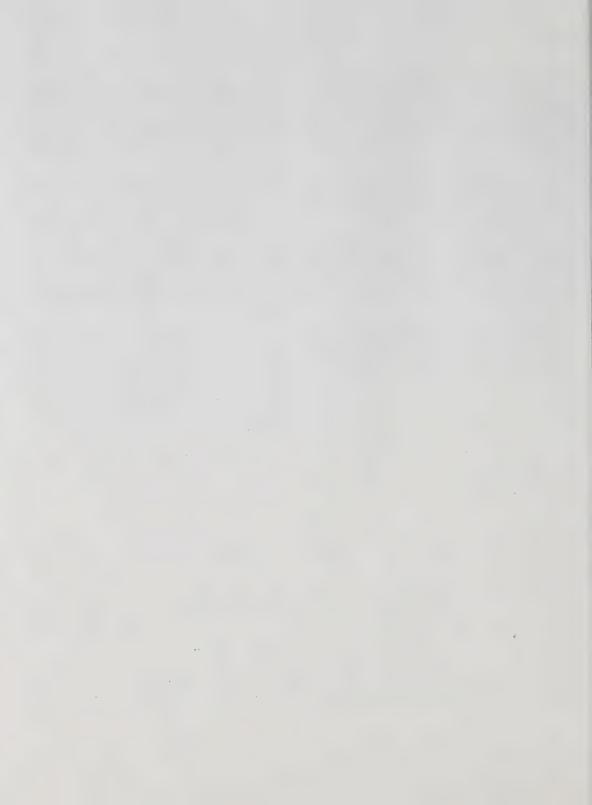
M. Thiessen: Je pense qu'il est trop tôt pour prédire quel taux nous devrions viser exactement. Nous avons passé 20 ans avec un taux d'inflation passablement élevé. Il a été en moyenne d'environ 7 p. 100 durant la plus grande partie des années 70 et 80, et au début des années 90. Cela fait maintenant quatre ans qu'il se tient bas. Nous devons faire des calculs pour établir à quel taux notre économie peut demeurer saine et à l'abri des contraintes susceptibles de nuire à son bon fonctionnement. Il nous reste encore des calculs à faire.

Notre marge d'erreur reflète-t-elle la réalité ou non? Il est trop tôt, à mon avis, pour en juger. Mais avant la fin de 1998, le ministre des Finances et moi-même discuterons de nouveaux de ce que devrait raisonnablement être notre nouvelle fourchette. D'ici là, je n'y vois que mystère.

Le président: Monsieur le gouverneur, au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier encore une fois d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer. Notre séance a été des plus agréables et fructueuses. Nous avons beaucoup appris à votre contact ce matin, et nous espérons que vous aurez trouvé cet exercice suffisamment supportable pour accepter de nous revenir l'an prochain.

M. Thiessen: Monsieur le président, c'est avec grand plaisir que mes collègues et moi-même acceptons chaque année votre invitation. Je pense que cette possibilité qui nous est donnée de comparaître annuellement devant vous est un des principaux moyens dont dispose la banque centrale pour rendre compte au Parlement de son intendance, comme elle est tenue de le faire dans cette société démocratique qu'est la nôtre. Nous avons vivement apprécié notre échange de vues d'aujourd'hui.

La séance est levée.



APPENDIX A / ANNEXE A

Fact-Finding Meeting on Joint and Several Liability

LONDON, ENGLAND, Thursday, November 21, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair. [English]

The Chairman: Appearing before us at this session is Professor Andrew Burrows from the Law Commission.

Professor Burrows, our committee, although it is composed of essentially equal numbers of Conservative and Liberal members, operates in a completely non-partisan way We review legislation dealing with business and consider business type enquiries on behalf of the government Because we operate in a non-partisan way, the government, regardless of what party is in power, tends to adopt our recommendations after we have essentially reached a consensus, and business issues are largely not political We began to look at the issue of professional liability, thinking, wonderfully naively, that it would be a neat and simple little issue After about three or four days of hearings, our initial reaction was that no changes were necessary

Representatives of the Canadian Bar Association and of the Canadian Institute of Chartered Accountants have appeared before us. We have had some meetings here with underwriters, trying to understand whether, in fact, there is an insurance problem, whether there is an availability of insurance problem or whether it is just that accountants do not like having to pay a lot of money to be insured

The other conclusion we have come to is that whatever one does about professional liability has to apply to everybody Although this issue has been driven by the accountants, accountants cannot be treated differently from lawyers, engineers, architects or anybody else The same new set of rules has to apply to everybody who is now covered by joint and several principle.

When we read your report, instinctively our reaction was: Why do anything? Perhaps the best place to begin is to have you tell us a bit about what instigated the report In your report you outline a whole series of options and then end up choosing the status quo I should like to explore a bit with you your reasons for rejecting some of the others, just from a practical standpoint, and then

Réunion concernant la responsabilité solidaire et les professions libérales

LONDRES, ANGLETERRE, le jeudi 21 novembre 1996.

Le comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner l'état du système financier au Canada (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil. [Traduction]

Le président: Nous avons le plaisir d'accueillir au cours de cette séance le professeur Andrew Burrows, de la Commission britannique de réforme du droit.

Monsieur Burrows, notre comité, bien qu'il soit composé globalement d'un nombre égal de Conservateurs et de Libéraux, fonctionne de façon non partisane. Nous examinons les mesures législatives se rapportant aux entreprises et nous étudions les questions de nature commerciale à la demande du gouvernement. Vu que notre approche est politiquement indépendante, le gouvernement, quel que soit le parti au pouvoir, donne généralement suite à nos recommandations, essentiellement après que nous soyons parvenus à un consensus et, de toute façon, la plupart du temps les questions commerciales ne sont pas politiques. Nous avons ouvert le dossier de la responsabilité professionnelle pensant, en toute naïveté, qu'il s'agissait d'une question claire et nette. Après trois ou quatre jours d'audiences, nous avons tout d'abord conclu qu'aucun changement n'était nécessaire.

Nous avons entendu le témoignage de représentants de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous avons eu quelques réunions avec des assureurs, pour tenter de déterminer s'il y avait effectivement un problème au niveau des assurances, plus précisément, au plan de leur disponibilité, ou si c'était tout simplement que les comptables n'aimaient pas dépenser beaucoup d'argent pour se faire assurer.

L'autre conclusion à laquelle nous sommes arrivés est que, en matière de responsabilité professionnelle, quelle que soit la solution que l'on adopte, elle doit s'appliquer à tout le monde. Bien que ce soit les comptables qui aient mis l'affaire sur le tapis, ils ne peuvent pas être traités différemment des avocats, des ingénieurs, des architectes ou de n'importe qui d'autre. Quel qu'il soit, le nouvel ensemble de règles devrait s'appliquer à tous ceux qui sont, en ce moment, soumis au principe de la responsabilité conjointe et solidaire.

Quand nous avons lu votre rapport, nous nous sommes instinctivement demandé: pourquoi changer quoi que ce soit? Le mieux serait sans doute de commencer par vous demander de nous éclairer sur ce qui fut à l'origine du rapport. Vous y formulez une série d'options et vous concluez en faveur du statu quo. J'aimerais que nous puissions explorer un peu les raisons pour

perhaps you could tell us about the process and what happened from there on.

Professor Andrew Burrows, Common Law Team, Law Commission: Our Law Commission is, I believe, equivalent to the Law Reform Commission in Canada We are regarded as the government's adviser on law reform and we are an independent body The Commission is comprised of five Law Commissioners, two academics including myself, a practising barrister who is out for five years, a solicitor from a partnership in London out for five years, and it is headed by a High Court Judge.

The Chairman: Does the judge go back to the bench after a term?

Mr. Burrows: Yes.

The Law Commission has within this building 35 to 40 lawyers, and we are divided into teams. The team which I head is the Common Law Team, and we review all issues of contract and tort. Clearly, we get many requests to look into particular areas of law that people feel are in need of reform and, commonly, in dealing with that we carry out internally what we call a feasibility investigation as to whether something really merits a full Law Commission review. These requests can come from anybody. They might come from the government or from members of the public.

At the end of the day everything we do has to be approved by a minister, usually the Lord Chancellor.

The Chairman: Before you actually decide to undertake a full study?

Mr. Burrows: Before we actually go ahead with a full project.

In the case of joint and several liability, we have had correspondence coming through to the Law Commission in periodically over the years. It was one of those issues that was on the list for possible review when I arrived here. Shortly after I arrived, the Department of Trade and Industry exerted further pressure, primarily in response to the accountants' lobby, the Department of the Environment and the construction industry.

Senator Angus: The accountants do not have a lobby, do they?

Mr. Burrows: No. It was decided among the Law Commission, the DTI and the DOE that we should carry out a formal feasibility investigation. Initially it was just intended to advise the government and to advise, in effect, my colleagues here as to what should be done. In other words, this was a far more formal version of what we do on everything in terms of law reform projects.

lesquelles vous avez rejeté certaines de ces options, simplement du point de vue pratique, et que vous nous parliez ensuite du processus et de ce qui est advenu ensuite.

M. Andrew Burrows, professeur, équipe de la common law, Commission britannique de réforme du droit: Notre Commission de réforme du droit est, je pense, l'équivalent de la Commission de la réforme du droit du Canada. Nous sommes considérés comme des conseillers du gouvernement en matière de réforme de la législation et notre organe est autonome. La commission est composée de cinq juristes, deux universitaires, dont moi-même, un avocat en exercice détaché pour cinq ans, un avoué appartenant à une société de personnes londonienne détaché pour cinq ans, sous la présidence d'un juge de la Haute Cour.

Le président: Le juge retrouve-t-il son siège après son mandat?

M. Burrows: Oui.

La commission rassemble dans l'immeuble où nous nous trouvons de 35 à 40 avocats qui sont divisés en équipes. Celle que je dirige est l'équipe de la common law; nous examinons toutes questions se rapportant à la responsabilité contractuelle et délictuelle. On nous transmet évidemment de nombreuses demandes concemant des aspects particuliers du droit que certains voudraient voir réformer, et il n'est pas rare qu'en traitant ces dossiers, nous effectuions ce que nous appelons des enquêtes de faisabilité pour savoir si un dossier mérite effectivement d'être examiné par la commission toute entière. Ces demandes peuvent venir de n'importe qui, du gouvernement aussi bien que d'un simple citoven.

Au bout du compte, tout ce que nous faisons doit être approuvé par un ministre, habituellement le lord chancelier.

Le président: Avant que vous décidiez d'entreprendre effectivement une étude en bonne et due forme?

M. Burrows: Avant que nous entreprenions effectivement un projet en bonne et due forme.

En ce qui a trait à la responsabilité conjointe et solidaire, nous recevons périodiquement de la correspondance depuis des années par l'intermédiaire de la commission. C'était l'un des dossiers qui figuraient sur la liste de ceux qui pouvaient faire l'objet d'une étude quand je suis arrivé ici. Peu après mon arrivée, le ministère du Commerce et de l'Industrie a exercé davantage de pressions, principalement en réaction au lobby des comptables et aux interventions du ministère de l'Environnement et de l'industrie de la construction.

Le sénateur Angus: Les comptables n'ont pas de lobby, n'est-ce pas?

M. Burrows: Non. La commission, le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de l'Environnement ont décidé que l'on devrait procéder à une enquête de faisabilité officielle. Au départ, il s'agissait simplement d'aviser le gouvernement et, en fait, mes collègues ici présents de ce qui devait être fait. Autrement dit, c'était un type d'enquête beaucoup plus formel que ce que nous faisons habituellement pour les dossiers concernant la réforme de la législation.

The Chairman: You initially set out simply to decide whether a full-fledged study was required?

Mr. Burrows: That is correct. I think it reflected the fact that, when we looked at it very peripherally, we were not at all convinced that there was a case for any further action; on the other hand, clearly people out there were saying that there was. Consequently, we produced this rather peculiar document for the Law Commission, which is not a Law Commission piece of work, as you will see. It was actually produced by my team within the Law Commission for the DTI; it is not a Law Commission report or consultation paper.

Clearly, we did not feel that the Law Commission should embark on a full project. A full project requires a massive consultation exercise, followed by a report stage. We have draft bills attached to our work. Such a project, on average, takes three years, with major commitments of time and resources. Furthermore, we did not want to proceed with such a project when we felt that our ultimate conclusion would be that there should be no change. That is how we got into it

I do not think it is correct to say that we recommended maintaining the status quo. What we did say was that there was a case for reforming what in England is section 310 of the Companies Act which prevents auditors limiting their liability by contract. We were keen to emphasize that, in our view, the principal and fair way to deal with this was by contractual limitations, including within that what one might call "non-contractual disclaimers." In English law, limitation by contract required a reform of section 310 of the Companies Act.

We also suggested that the law with regard to excluding professional liability, particularly in relation to our Unfair Contract Terms Act, should be reformed. There is no use telling the professional world that they can exclude or limit their liability when we have an act which says that one can only do that if it is fair and reasonable and nobody knows what "fair and reasonable" means and no one is quite sure in a professional context whether limitation clauses are valid or invalid.

Senator Meighen: Professor Burrows, would that just apply to the contracting parties?

Mr. Burrows: That is why I emphasize the phrase "non-contractual disclaimers." There is a massive misconception in this country which may exist elsewhere. We actually have very limited situations where third parties can sue. The decision of Capara and Dickman found that there was no liability in tort of an auditor to a third party. There are clearly chinks in that armour, but that is the basic position. That has coincided with a clarification, as far as English law is concerned, of what the potential liability in tort of negligence for pure economic loss could be founded on, if at all,

Le président: Au départ, vous vouliez simplement décider si une étude à part entière était nécessaire?

M. Burrows: C'est exact. Je pense que cela reflète le fait que, globalement, nous n'étions pas du tout convaincus que la chose était susceptible d'entraîner d'autres formes d'action; en revanche, il y avait manifestement des gens à l'extérieur qui pensaient qu'il fallait faire quelque chose. Par conséquent, nous avons produit un document un peu particulier à l'intention de la commission, lequel n'est pas, comme vous le constaterez, un document émis par la commission. Il a été réalisé par mon équipe, au sein de la commission, à l'intention du ministère du Commerce et de l'Industrie; ce n'est pas un rapport ni un document de consultation émis par la commission.

Manifestement, nous ne pensions pas que la commission devrait s'embarquer dans une étude en bonne et due forme. Une telle initiative nécessite des consultations massives, suivies de l'étape du rapport. Des avant-projets de loi sont généralement annexés à nos travaux. Un tel projet prend en moyenne trois ans et exige d'énormes sacrifices au plan du temps et des ressources que l'on doit y consacrer. En outre, nous ne voulions pas entreprendre un tel projet alors que nous considérions que notre conclusion finale serait qu'il ne fallait pas faire de changements. Voilà comment les choses ont commencé.

Je ne pense pas qu'il soit exact de dire que nous avons recommandé le maintien du statu quo. Ce que nous avons dit, c'est qu'il était possible d'arguer que ce que nous appelons en Angleterre l'article 310 de la Companies Act, qui empêche les vérificateurs de limiter leur responsabilité par contrat, devrait être réformé. Nous tenions à souligner que, selon nous, la meilleure façon de régler le problème était de recourir à des restrictions contractuelles, y compris dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler des «clauses limitatives de responsabilité non contractuelles». Dans le droit anglais, les restrictions contractuelles exigeaient une réforme de l'article 310 de la Companies Act.

Nous avons également suggéré que la législation sur le dessaisissement de la responsabilité professionnelle, particulièrement pour ce qui est de notre Unfair Contract Terms Act, devrait être réformée. Îl ne sert à rien de dire aux professions libérales qu'elles peuvent se soustraire à leur responsabilité ou la limiter alors qu'il existe une loi qui stipule que cela ne peut être fait que si c'est juste et équitable; or, personne ne sait ce que signifie «juste et équitable» et on ne sait pas trop bien si les dispositions limitatives seraient valides ou invalides dans un contexte professionnel.

Le sénateur Meighen: Monsieur Burrows, cela s'appliqueraitil uniquement aux parties contractantes?

M. Burrows: C'est la raison pour laquelle j'ai souligné l'expression «clauses limitatives de responsabilité non contractuelles». Dans notre pays, il y a une chose qui est absolument méconnue, comme c'est le cas ailleurs. Il n'y a en fait que de très rares situations où un tiers peut intenter un procès. D'après le jugement rendu dans l'affaire Capara and Dickman, un vérificateur n'a pas de responsabilité délictuelle à l'égard d'un tiers. Il y a manifestement des failles dans cet argument, mais c'est la position de base. Cela a coïncidé avec une mise au point, pour ce qui

and that is what has been termed the notion of assumption of responsibility.

All this leads to the conclusion that, even if there were tort liabilities for a further party, if you disclaimed your liability, that would be equally operative in a tort claim by a third party as it would be vis-à-vis the contracting parties. That is why I say it is a non-contractual disclaimer, but it is actually governed by the same sort of approach.

Senator Angus: If I understood you correctly, an action by a third party was taken against an auditor in a situation where there had been a contractual disclaimer as between the auditor and his client, and the court upheld it. Was that the *Dickman* case?

Mr. Burrows: No, I am talking about the potential for third-party claims against auditors and the conceivable ways in which that might be controlled by a non-contractual disclaimer. The leading case in England says that there is no liability in tort by an auditor to a third party. Caparo and Dickman is our leading case.

Senator Angus: It says that there is no claim by third parties?

Mr. Burrows: There is no claim by third parties in tort on the argument that the purpose of an audit is not to enable third parties to make decisions vis-à-vis investing in the company. It is actually to enable control of the directors and that sort of thing.

Senator Hervieux-Payette: It is in John Campion's résumé of cases.

Senator Angus: In other words, this would be a strong reason for not sympathizing with the accountants' position. No claims can be brought against them, certainly not in contract by third parties?

Mr. Burrows: Most of the claims against accountants are going on in contract.

Senator Angus: But those are first party.

Mr. Burrows: Yes, but joint and several liability is equally applicable. They still have their claims in contract, and they would say that the ambit to which *Capano* closes the door is not entirely clear, that the law still leaves open the possibility. If you have this assumption of responsibility, the very specific purpose for which you give the advice might give rise to a third-party claim.

Clearly, third parties have succeeded in some actions, but they tend to be in cases where the party has been participating in a meeting dealing with a take-over. The person about to take over asks, "Are you standing by those accounts?" and the party says, "I am standing by the accounts. I know that you are relying on them

concerne le droit anglais, à propos du fondement possible d'une éventuelle responsabilité délictuelle pour négligence ayant entraîné une perte strictement économique, et c'est ce qui a été appelé la notion d'acceptation de responsabilité.

Tout cela mène à la conclusion que même s'il existait une responsabilité délictuelle à l'égard d'autrui, si vous déniez toute responsabilité, cela s'appliquerait aussi bien dans le cas d'une réclamation en responsabilité civile délictuelle engagée par un ters que vis-à-vis les parties contractantes. C'est la raison pour laquelle je dis qu'il s'agit d'une clause limitative de responsabilité non contractuelle, mais elle relève en pratique du même type d'approche.

Le sénateur Angus: Si je vous ai bien compris, une action a été engagée par un tiers contre un vérificateur dans un cas où il existait une clause limitative de responsabilité contractuelle gouvernant la relation entre le vérificateur et son client, et le tribunal en a confirmé le bien-fondé. Est-ce ce sur quoi portait l'affaire Dickman?

M. Burrows: Non, je parle des recours de tiers contre des vérificateurs et de la façon dont on pourrait imaginer que cela puisse être endigué par une clause limitative de responsabilité non contractuelle. Le cas d'espèce en Angleterre soutient qu'il n'y a pas de responsabilité délictuelle d'un vérificateur à l'égard d'autrui. L'affaire Caparo and Dickman fait autorité à cet égard.

Le sénateur Angus: Le jugement établit qu'il n'existe pas de recours pour les tiers?

M. Burrows: Il n'y a pas de recours en responsabilité civile pour les tiers, l'argument étant que l'objet d'une vérification n'est pas de permettre à des tiers de prendre une décision concernant un éventuel investissement dans une entreprise. L'objet d'une vérification est de permettre aux administrateurs d'exercer un contrôle, et ce genre de chose.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est dans le recueil de jurisprudence de John Campion.

Le sénateur Angus: Autrement dit, ce serait une bonne raison pour ne pas se ranger à la position des comptables. Il n'y a pas de recours contre eux, et certainement pas de la part de tiers dans le cadre du droit des contrats?

M. Burrows: La plupart des plaintes contre les comptables sont d'ordre contractuel.

Le sénateur Angus: Mais il s'agit de parties de première part.

M. Burrows: Oui, mais le principe de responsabilité conjointe et solidaire s'applique également. Il y a toujours les recours dans le cadre du droit des contrats, et ils diraient que ce que proscrit le jugement Caparo n'est pas totalement clair, que la loi en laisse toujours une porte ouverte. S'il y a ce genre d'acceptation de responsabilité, la raison même pour laquelle vous fournissez un conseil peut donner lieu à un recours de tiers.

Manifestement, les tiers ont gagné certains procès, mais il s'agit en général d'affaires où quelqu'un a participé à une réunion portant sur une prise de contrôle. La personne sur le point de procéder à cette prise de contrôle demande: «Vous portez-vous garant de ces chiffres?», et la partie adverse répond: «Je me porte to invest, and I stand by those accounts." In that situation liability has been held.

Senator Angus: That was the case of Binder Hamlyn?

Mr. Burrows: Yes, that was the recent case, going to appeal. Several people think it will be overturned, but who can say?

Senator Angus: The accountants were held liable there?

Mr. Burrows: Yes.

Senator Angus: Jointly and severally?

Mr. Burrows: Yes

That is really my answer to your comment that our report recommended maintaining the status quo. I think what we are really saying is that reform, to a very limited degree, is needed, but that, in our view, an attack on the basic principle of joint and several liability is not required. There is another route which we think would achieve fairness, which at the moment is blocked off to auditors.

The Chairman: Which is the contract route?

Mr. Burrows: Which is the contract route.

The Chairman: Just tell us a bit about the process from here on, and then I should like to come back to this specific point.

Mr. Burrows: The consultation period finished, I believe, sometime in May.

Senator Hervieux-Payette: With whom?

Mr. Burrows: The consultation with the DTI. As I have said, it was an unusual exercise in that it was just a team within the Law Commission that produced a document. All the consultation responses have gone to the DTI. While I have been copied on them, the document has nothing to do with us in the formal sense. It is with the DTI. Since the publication of the document, I think most people are now aware that there are actually two distinct issues. One is the issue we have just been talking about, which we were concerned with, on which the DTI has not yet formed a view. The second issue relates to limited liability partnerships and a reform of partnership law. We did not deal with that issue at all. It has nothing to do with the general common law principle of joint and several liability it is concerned purely with partnerships. It is the principle whereby any negligence, or anything equivalent, by one partner renders his other partners jointly and severally liable. The principle that we are concerned with, of course, has nothing necessarily to do with a partnership. It could be an individual defendant; it could be a company; it could be a partnership. You have to distinguish between the internal joint and several liability within the partnership, about which we said nothing, and the external joint and several liability, or, if you like, the whole partnership along with defendants outside the partnership. They are quite distinct issues

garant des comptes. Je sais que vous vous fiez à cela pour investir, et je m'en porte garant.» Dans cette situation, la responsabilité a été admise.

Le sénateur Angus: C'est ce dont il s'agissait dans l'affaire Binder Hamlyn?

M. Burrows: Oui, il s'agit d'un cas récent, qui va en appel. Il y en a plusieurs qui pensent que le jugement sera cassé, mais qui peut l'affirmer?

Le sénateur Angus: En l'occurrence, les comptables ont été jugés responsables?

M. Burrows: Effectivement.

Le sénateur Angus: Conjointement et solidairement?

M. Burrows: Oui.

Telle est en vérité ma réponse à l'observation que vous avez faite lorsque vous avez dit que notre rapport recommandait le maintien du statu quo. Je pense que ce que nous disons, en fait, c'est qu'une réforme très relative est nécessaire, mais que, de notre point de vue, rien ne justifie que l'on s'attaque au principe fondamental de la responsabilité conjointe et solidaire. Il y a une autre solution qui pourrait, selon nous, permettre de réaliser l'équité, laquelle est actuellement interdite aux vérificateurs.

Le président: Qui est la solution d'ordre contractuel?

M. Burrows: Qui est la solution d'ordre contractuel.

Le président: Dites-nous brièvement ce qui va se passer maintenant, et ensuite nous reviendrons sur ce point précis.

M. Burrows: La période de consultation a pris fin, je crois, au mois de mai.

Le sénateur Hervieux-Payette: Avec qui?

M. Burrows: Avec le ministère du Commerce et de l'Industrie. Comme je l'ai dit, il s'agissait d'une procédure inhabituelle du fait que le document n'est le fait que d'une équipe au sein de la commission. Toutes les réponses fournies dans le cadre de la consultation sont allées au ministère du Commerce et de l'Industrie. Bien que j'en aie reçu copie, le document n'avait formellement rien à voir avec nous. Il concernait le ministère du Commerce et de l'Industrie. Depuis la publication du document, je pense que la plupart des gens sont au courant qu'il y a en fait deux problèmes distincts. Le premier est celui dont nous venons de parler, celui dont nous nous sommes occupés, et au sujet duquel le ministère du Commerce et de l'Industrie n'a pas encore formé d'opinion. Le deuxième se rapporte aux sociétés à responsabilité limitée et à la réforme du droit des sociétés. Nous n'avons pas du tout abordé ce problème. Il n'a rien à voir avec le principe de responsabilité conjointe et solidaire de la common law; il concerne uniquement les sociétés de personnes. Il s'agit du principe selon lequel toute négligence ou équivalent de la part de l'un des associés rend les autres associés conjointement et solidairement responsables. Naturellement, le principe dont nous nous occupons ne concerne pas nécessairement les sociétés de personnes. Il pourrait s'agir d'un défendeur individuel, il pourrait s'agir d'une compagnie; il pourrait s'agir d'une société de personnes. Il faut faire la distinction entre la responsabilité conjointe et solidaire interne au sein de la société de personnes,

It is true that in a footnote we pointed out that we were not dealing with joint and several liability within a partnership. It is also true that the DTI took the opportunity in their questionnaire to throw in a question on limited liability partnerships, albeit emphasizing that we had not touched them. There have been movements on that aspect in that it has been announced — and Andrew is the expert on this — that a consultation paper will be issued in the spring with a view to possible legislation thereafter.

Mr. Andrew Scott, Law Commission: I think they will have produced detailed proposals for legislation by Easter.

The Chairman: Andrew, those proposals would be issued by whom?

Mr. Scott: By the DTI.

The Chairman: That would be the equivalent of our government white paper or discussion paper, and people will comment on that. Would the discussion paper include a draft bill?

Mr. Scott: My understanding is that the consultation paper will contain detailed proposals for legislation, falling short of a draft bill.

The Chairman: And then they will float that until after the election and then proceed to legislation?

Mr. Scott: I do not know what the timing will be.

The Chairman: Would the whole process take about 12 months?

Mr. Burrows: Really, we are not the people to comment on this. It is not in our hands; it is not our work.

The Chairman: I realize that. I just thought you might know from scuttlebutt.

Mr. Burrows: No, I do not

The Chairman: Just dealing with the forthcoming discussion paper, for which I understand you are not responsible, you say that there are separate issues. We agree. Is it equally clear that separate principles ought to apply? In a sense, it is joint and several in both cases. In one case it is joint and several among all the defendants and in the other it is sort of intra the defendants?

Mr. Burrows: Yes

The Chairman: In your view, should different principles apply?

Mr. Burrows: Yes, I think they are relatively different.

The Chairman: Why?

sur quoi nous n'avons fait aucun commentaire et la responsabilité conjointe et solidaire externe, c'est-à-dire celle de toute la société de personnes avec les défendeurs qui n'en font pas partie. Ce sont deux questions très différentes.

Il est vrai que, dans une note en bas de page, nous avons fait remarquer que nous ne traitions pas de la responsabilité conjointe et solidaire au sein d'une société de personnes. Il est également vrai que le ministère du Commerce et de l'Industrie a saisi l'occasion pour faire figurer son questionnaire une question sur les sociétés à responsabilité limitée, en soulignant toutefois que nous ne nous en étions pas occupés. Certaines initiatives ont été prises à cet égard puisqu'il a été annoncé — Andrew est le spécialiste de cette question — qu'un document de consultation sera publié au printemps en perspective d'une éventuelle législation.

M. Andrew Scott, Commission britannique de réforme du droit: Je pense que des propositions détaillées seront soumises à législation avant Pâques.

Le président: Andrew, ces propositions viendraient de qui?

M. Scott: Du ministère du Commerce et de l'Industrie.

Le président: Ce serait l'équivalent d'un livre blanc ou d'un document de discussion du gouvernement du Canada que les gens seront appelés à commenter. Est-ce que cela inclurait un projet de loi?

M. Scott: Je crois comprendre que le document de consultation contiendra des propositions détaillées en vue de l'adoption d'une loi, mais pas de projet de loi proprement dit.

Le président: Ensuite, on le fera circuler en attendant que les élections aient lieu, puis on légiférera?

M. Scott: J'ignore quel sera l'échéancier.

Le président: On parle d'un processus d'une durée d'environ 12 mois?

M. Burrows: En vérité, nous ne sommes pas en mesure de discuter de cela. Ce n'est pas de notre ressort; ce n'est pas ce dont nous nous occupons.

Le président: Je sais. Mais je pensais simplement que vous aviez peut-être entendu des rumeurs.

M. Burrows: Non, ce n'est pas le cas.

Le président: Au sujet du futur document de discussion — dont vous n'êtes pas responsable, si je comprends bien — vous dites qu'il traite de différentes questions. Nous sommes d'accord. Est-ce également vrai que différents principes devraient s'appliquer? Dans un certain sens, on parle de solidarité dans les deux cas. Dans un cas il s'agit d'une responsabilité conjointe et solidaire parmi tous les défendeurs et dans l'autre, c'est en quelque sorte «intra» défendeurs?

M. Burrows: Oui.

Le président: Selon vous, des principes différents devraient-ils s'appliquer?

M. Burrows: Oui, je pense que ce sont des questions relativement différentes.

Le président: Pourquoi?

Mr. Burrows: Because, in the situation we are talking about, we have two legal entities.

The Chairman: A plaintiff and others, and defendants; is that what you mean?

Mr. Burrows: I am thinking of defendants, actually. More than one legal entity has committed a legal wrong. It does not matter what the legal entity is. It could be a partnership or a company or any other individual.

Mr. Burrows: Within the partnership, perhaps only one person has committed a legal wrong, but you are attributing it to other blameless individuals. It is like the concept of vicarious liability, where clearly an employer is held vicariously liable because somebody else is at fault.

Senator Angus: Someone for whom he is responsible.

Mr. Burrows: Yes. It is, in my view, a very different question, and I think everybody who has looked at this has separated it off. Jim Davis in his inquiry states that this does not affect vicarious liability, and I am fairly sure he will be also be saying that it doesn't affect partnership, which is what I would regard as limited liability.

Senator Kenny: The partners would all share in the profits if it were a positive event, so why would they not share in the liabilities?

Mr. Burrows: Yes, that is right.

Senator Kenny: Then I misunderstood. I thought you were arguing that it was a different situation.

Mr. Burrows: No. What I am saying is that, whatever you decide about the law of partnership, whether you believe that sort of argument should make everybody liable, it seems to me to be a fundamentally different question from the one we are discussing here.

The Chairman: For instance, you could argue for joint and several among partners for the reasons that Senator Kenny has raised, but argue for proportionate, or some version of proportionate, among the others.

Mr. Burrows: Absolutely, and vice versa.

The Chairman: I am just saying that that would be the logic.

Mr. Burrows: I think that answers the question as to where we go from here. I do not know where we go from here. You would have to ask the DTI that question. The public announcement is that they are going to review limited liability partnerships; there has been no public announcement about what they intend to do about the general principle of joint and several liability.

Mr. Scott: As I am sure you are aware, one reason that the U.K. government, through the DTI, has acted is related to the pressure from the "Big Six" accountancy firms in Jersey. In fact, Price Waterhouse and Ernst & Young are on record as saying that,

M. Burrows: Parce que dans la situation qui nous occupe, il y a deux entités juridiques.

Le président: Un demandeur et d'autres personnes, et les défendeurs; est-ce ce que vous voulez dire?

- M. Burrows: Je parle en fait des défendeurs. Plus d'une seule entité juridique a causé un tort. Il n'est pas important de savoir en quoi consiste l'entité juridique. Il pourrait s'agir d'une société de personnes, d'une compagnie, ou d'un particulier, quel qu'il soit.
- M. Burrows: Au sein de la société de personnes, il se peut qu'une seule personne ait causé le tort en question, mais on l'attribue à d'autres individus qui sont innocents. Cela fait penser au concept de responsabilité du fait d'autrui, en vertu duquel, manifestement, un employeur est tenu responsable du fait d'autrui car c'est quelqu'un d'autre qui est fautif.

Le sénateur Angus: Quelqu'un dont il est responsable.

M. Burrows: Oui. Il s'agit, selon moi, d'une question très différente, et je pense que quiconque l'a examinée a fait la distinction. Jim Davis déclare dans son enquête que cela n'affecte pas la responsabilité du fait d'autrui, et je suis à peu près sûr qu'il dira aussi que cela n'affecte pas les sociétés de personnes, ce que je considère comme une forme de responsabilité limitée.

Le sénateur Kenny: Les associés partageraient bien tous les bénéfices dans le cas d'une affaire qui tournerait particulièrement bien, alors, pourquoi ne partageraient-ils pas les responsabilités?

M. Burrows: Oui, effectivement.

Le sénateur Kenny: Alors, j'ai mal compris. Je pensais que vous prétendiez que c'était une situation différente.

M. Burrows: Non. Je disais que, quelle que soit la position que vous adoptiez vis-à-vis le droit des sociétés, que vous croyiez ou non que ce genre d'argument devrait rendre tout le monde responsable, il me semble qu'il s'agit d'une question fondamentalement différente de celle dont nous discutons ici.

Le président: On pourrait par exemple soutenir qu'il existe une responsabilité conjointe et solidaire entre les associés pour les raisons qu'a mentionnées le sénateur Kenny, tout en défendeur le principe d'une responsabilité proportionnelle ou d'une formule de responsabilité proportionnelle pour les autres.

M. Burrows: Tout à fait, et vice-versa.

Le président: Je veux simplement dire que telle serait la logique.

M. Burrows: Je pense que cela répond à la question qui a été posée: qu'allons-nous faire maintenant? Je ne le sais pas. Il faudrait que vous la posiez au ministère du Commerce et de l'Industrie. Il a annoncé qu'il se pencherait sur les sociétés à responsabilité limitée; mais il n'a pas annoncé ce qu'il avait l'intention de faire en ce qui concerne le principe général de la responsabilité conjointe et solidaire.

M. Scott: Vous le savez, j'en suis sûr, l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement du Royaume-Uni a agi, par l'intermédiaire du ministère du Commerce et de l'Industrie, tient aux pressions exercées par les six grands cabinets comptables de

because they are subject to partnership agreements, they will re-register as Jersey — $\,$

Mr. Burrows: That relates to the limited liability side.

Mr. Scott: — which people think would be respected within England.

The Chairman: It is the classic "I can get a better deal in Delaware and, if you do not make me a deal, I will move to Delaware."

Mr. Burrows: It is the Delaware option, in terms of partnership liability.

Senator Meighen: Just to be clear, the DTI is likely to allow them to limit each partner's liability vis-à-vis—

Mr Burrows: To set up a vehicle called the limited liability partnership, with whatever detail that vehicle may need.

The Chairman: We will be hearing from representatives of DTI later today.

Senator Meighen: We have the joy in Canada of having to deal with 10 jurisdictions to do that.

The Chairman: The second issue we have been talking about is, in fact, an issue of provincial jurisdiction, not federal jurisdiction. Partnerships are incorporated provincially, not federally

Mr. Burrows: Clearly, we would agree with you that the notion of dealing with this across the board is one that strikes us as prima facie sound, not just taking out one particular group and treating them differently. However, I think you went on to say that everyone who is now caught by joint and several liability ought to be affected by this reform, or no one at all.

The Chairman: I am sorry, I should have said "any professionals."

Mr. Burrows: I was going to say that I do not think many people are wanting to extend this to personal injury, for example.

The Chairman: No; I meant any professionals.

Let us go back to the matter of joint and several among defendants. Your paper outlines a whole series of alternatives. You talk about capping; you talk about proportionate liability; you look at different options. Is it fair to say that the basic legal principle on which you base your conclusion is the principle that the plaintiff must be held whole or must get 100 per cent of what he has been awarded, that any other scheme clearly requires the plaintiff to pick up part of the risk? Is that why you rejected the others? You had more detailed answers, I understand. Maybe it is the academic in me, but I am trying to get to the basic principle and then build from there.

Jersey. De fait, Price Waterhouse et Ernst & Young ont déclaré officiellement qu'étant assujettis à des contrats de sociétés de personnes, ils allaient se réenregistrer à Jersey...

M. Burrows: Cela concerne l'aspect responsabilité limitée.

M. Scott: ... ce qui, de l'avis général, serait respecté en Angleterre.

Le président: S'agit-il du classique: «Je peux avoir mieux au Delaware, et si vous n'avez rien à me proposer, je vais déménager au Delaware.»

M. Burrows: Il s'agit effectivement de l'option Delaware, au plan de la responsabilité sociale.

Le sénateur Meighen: Soyons clairs, le ministère du Commerce et de l'Industrie va probablement leur permettre de limiter la responsabilité de chaque associé vis-à-vis...

M. Burrows: D'établir un mécanisme appelé société à responsabilité limitée, dotée de toutes les particularités susceptibles de s'avérer nécessaires.

Le président: Nous allons entendre des représentants du ministère du Commerce et de l'Industrie plus tard dans la journée.

Le sénateur Meighen: Nous avons le grand plaisir, au Canada, de traiter de la question avec dix différentes administrations également compétentes.

Le président: La deuxième question dont nous avons discuté tombe en fait dans le champ des compétences provinciales et non fédérales. La constitution de sociétés de personnes relève des administrations provinciales et non de l'administration fédérale.

M. Burrows: Naturellement, nous convenons avec vous que pouvoir considérer le sujet globalement nous paraît, de prime abord, sensé, plutôt que de prendre un groupe en particulier et de le traiter différemment. Toutefois, je pense que vous avez dit que tous ceux qui sont actuellement assujettis au principe de la responsabilité conjointe et solidaire devraient être touchés par cette réforme, ou que sinon, personne ne devrait l'être.

Le président: Je m'excuse, j'aurais dû dire «n'importe quel membre des professions libérales.»

M. Burrows: J'allais dire qu'à mon avis, peu de gens souhaitent voir cela étendu au préjudice corporel, par exemple.

Le président: Non. Je voulais dire n'importe quel membre des professions libérales.

Revenons-en à la question de la responsabilité conjointe et solidaire des défendeurs. Votre document décrit un large éventail de solutions possibles. Vous mentionnez le plafonnement; la responsabilité proportionnelle; vous examinez diverses options. Serait-il juste de dire que le principe de droit fondamental sur lequel vous basez votre conclusion est que le demandeur est indivisaire et doit obtenir 100 p. 100 de ce qui lui a été adjugé et que tout autre arrangement exige manifestement qu'il assume une partie du risque? Est-ce la raison pour laquelle vous avez rejeté les autres options? Vous aviez des réponses plus détaillées, si je comprends bien. C'est peut-être mon côté universitaire qui fait j'essaie d'en arriver au principe de base et de partir de là pour mettre les choses en place.

Mr. Burrows: I would say that, of the arguments we have put forward, two are most central. First, we say that the risk of insolvency should lie with a defendant, not with the plaintiff, because it is the defendant who has infringed the law, who has committed the legal wrong; whereas the plaintiff, on the hypothesis we are putting forward, is legally blameless.

The Chairman: The defendant here being a collection of defendants in the joint and several?

Mr. Burrows: The defendant who would otherwise pick up the

The Chairman: Do you mean 100 per cent of the responsibility?

Mr. Burrows: Yes.

The Chairman: If it were something less than 100 per cent, you would start moving off into other options?

Mr. Burrows: Yes, that is one limb of the argument. The second is that one must be clear as to what is meant when one says that a defendant is held 100 per cent responsible. A complete misconception, in our view, would be to imagine that joint and several liability meant that defendants who were only 1 per cent responsible were picking up more than their fair share of the ultimate liability.

We were keen to emphasize that, when we say that a defendant is responsible, we mean that the defendant has actually breached his legal duty and is wholly responsible as against the plaintiff for the entire loss suffered by the plaintiff.

I have here a hand-out which I used at a recent conference, if that would be of any assistance to you.

The Chairman: It would be helpful.

Mr. Burrows: At page 3 of the handout, the words in bold type are verbatim quotes from the report. At the bottom of page 3 is the point I am now discussing.

It is a myth to say that defendants under joint and several liability are called upon to provide 100 per cent of damages even though they are only 1 per cent at fault. I cite at page 4 an article by Professor Richard Wright wherein he states:

If joint and several liability actually resulted in a defendant's being held liable for more damage than she tortiously caused or for which she was responsible, or held her liable for the actions of others rather than her own actions, it indeed would be unjust. The premise, however, is false. Joint and several liability only applies to injuries for which the defendant herself is fully responsible. She is responsible for the entirety of some injury only if her tortious behaviour was an actual and proximate cause of the entire injury. She is not liable for injuries, including separable portions of injuries, to which she did not contribute.

M. Burrows: Je dirais que des arguments que nous avons formulés, il y en a deux qui sont plus essentiels que les autres. Premièrement, nous disons que le risque d'insolvabilité doit résider avec le défendeur, et non avec le demandeur, car c'est le défendeur qui a contrevenu à la loi, qui a causé le tort, alors que le demandeur, selon l'hypothèse que nous formulons, est légalement irréprochable.

Le président: Le défendeur, en l'occurrence étant un groupe de défendeurs conjointement et solidairement responsables?

M. Burrows: Le défendeur qui, autrement, aurait à payer la

Le président: Vous voulez dire 100 p. 100 de la responsabilité?

M. Burrows: Oui.

Le président: S'il s'agissait de moins de 100 p. 100, envisageriez-vous d'autres options?

M. Burrows: Oui, c'est l'un des éléments de l'argument. Le second est qu'il faut savoir exactement ce que l'on veut dire quand on déclare qu'un défendeur est tenu responsable à 100 p. 100. La grande erreur, selon nous, serait d'imaginer que responsabilité conjointe et solidaire» signifie que les défendeurs qui ne seraient que responsables pour 1 p. 100 se retrouveraient avec plus que leur part équitable de la responsabilité finale.

Nous avons tenu à souligner que, lorsque nous disons qu'un défendeur est responsable, nous voulons dire que le défendeur en question a effectivement contrevenu à son obligation légale et qu'il est totalement responsable vis-à-vis du demandeur de la perte intégrale subie par celui-ci.

J'ai avec moi un document que j'ai utilisé récemment dans une conférence, je peux vous le donner si vous pensez qu'il pourrait vous être utile.

Le président: Effectivement, très utile.

M. Burrows: À la page 3 de ce document, les mots en caractères gras sont des citations textuelles du rapport. Au bas de la page 3, on soulève la question dont je vous parle.

C'est un mythe de dire que les défendeurs, dans le cadre de la responsabilité conjointe et solidaire, sont tenus d'assumer 100 p. 100 des dommages et intérêts bien que seulement 1 p. 100 de la faute leur incombe. Je cite à la page 4 un article du professeur Richard Wright où il déclare:

Si la responsabilité conjointe et solidaire aboutissait à ce que la défenderesse soit tenue responsable d'un préjudice dépassant la faute délictuelle dont elle était responsable, ou qu'elle soit tenue responsable des actes d'autres personnes plutôt que de ses propres actes, ce serait effectivement injuste. La prémisse toutefois est erronée. La responsabilité conjointe et solidaire s'applique uniquement aux dommages dont la défenderesse elle-même est totalement responsable. Elle est responsable de la totalité d'un certain préjudice uniquement si sa conduite délictuelle s'est avérée une cause réelle et immédiate du préjudice tout entier. Elle n'est pas responsable des préjudices, y compris des parties distinctes de ces préjudices, auxquels elle n'a pas contribué.

I go on to explain that the problem is caused by comparing the responsibility as among the defendants rather than comparing the responsibility of the defendants with that of the plaintiff.

Senator Kenny: That is the nub of the ST argument which is weak.

Mr. Burrows: Let me give an example. A lot of people just do not see what one is driving at unless one gives some examples. The example I give at page 5 is, I think, a very obvious and straightforward hypothetical.

Let us assume that the plaintiff, relying on negligent advice from D1, invests in company A and loses £10 thousand, £10 million — who cares what the figures are. The only defendant, D1, is 100 per cent liable for that loss, subject to normal principles such as remoteness and contributory negligence, et cetera.

Let us assume that the plaintiff consults a second source and gets the same negligent advice and, relying on both sources of advice, invests in company A and loses that £10 thousand or £10 million. Of course, you could say that D1 and D2 are equally responsible or each 50 per cent to blame, but that is as between themselves. As against the plaintiff, it is nonsense to say that they are not each 100 per cent responsible.

Under a proportionate liability system, if D2 were insolvent -

Senator Kenny: Your paragraph 3 is terrific.

Mr. Burrows: P would only get £5,000 as a victim of two pieces of bad advice rather than one.

Senator Kenny: He is worse off by having consulted two people rather than only one?

Mr. Burrows: Exactly. The linguistic nuisance is that you can say, "We are only 50 per cent to blame." Yes, you are, as against the other defendant, but we are not interested in that. We are interested in your liability as against the plaintiff, and you are 100 per cent responsible subject to contributory negligence.

Senator Kenny: Vis-à-vis the plaintiff each defendant is 100 per cent liable, and then they have to sort it out between themselves?

Mr. Burrows: Under contribution, which is our law.

The Chairman: But if D2 at that point were bankrupt, then D1 would be 100 per cent liable?

Mr. Burrows: Yes, because that is their law.

The Chairman: Let me complicate your example by introducing an element to make it a little more realistic.

The auditors have issued a financial statement. The board of directors has been overseeing management. Management has been doing its job, and three or four other players are involved. The company goes under. The directors skip town. The managers

Je poursuis en expliquant que le problème surgit quand on compare la responsabilité entre les défendeurs plutôt que de comparer la responsabilité du défendeur vis-à-vis le demandeur.

Le sénateur Kenny: C'est au coeur de l'argument du ST qui est faible.

M. Burrows: Permettez-moi de vous donner un exemple. Beaucoup de gens ne comprennent tout simplement pas ce à quoi on veut en venir à moins qu'on leur donne des exemples. L'exemple que je donne à la page 5 est, selon moi, très évident et très simple.

Présumons que le demandeur, s'appuyant sur le conseil négligent de D1, investit dans une compagnie A et perd 10 000 £, ou 10 millions de livres — le montant n'a aucune importance. Le seul défendeur, D1, est 100 p. 100 responsable de cette perte, sous réserve des principes qui s'appliquent normalement tels que les critères déterminant l'étendue du préjudice, la négligence contributive, etc.

Présumons que le demandeur obtienne une seconde opinion et le même conseil négligent et que, se fiant aux deux sources, il investisse dans la compagnie A et perde ses 10 000 £ ou ses 10 millions de livres. Naturellement, on pourrait dire que D1 et D2 sont également responsables et condamnables chacun à 50 p. 100, mais c'est en ce qui les concerne, eux. En ce qui concerne le demandeur, il est ridicule de dire qu'ils ne sont pas chacun 100 p. 100 responsables vis-à-vis lui.

En vertu du système de responsabilité proportionnelle, si D2 était insolvable...

Le sénateur Kenny: Votre paragraphe 3 est formidable.

M. Burrows: P obtiendrait 5 000 livres en tant que victime de deux mauvais conseils plutôt que d'un.

Le sénateur Kenny: Il se retrouve perdant parce qu'il a consulté deux personnes au lieu d'une?

M. Burrows: Exactement. C'est un sophisme, mais les défendeurs peuvent dire: «Nous ne sommes qu'à 50 p. 100 condamnables.» Oui, vous l'êtes par rapport à l'autre défendeur, mais cela ne nous intéresse pas. Ce qui nous intéresse, c'est votre responsabilité vis-à-vis le demandeur, et vous êtes à 100 p. 100 responsable, mis à part la négligence contributive.

Le sénateur Kenny: Vis-à-vis le demandeur, chaque défendeur est 100 p. 100 responsable, et c'est à eux de s'entendre entre eux?

M. Burrows: En vertu du principe de contribution, qui est la loi qui nous gouverne.

Le président: Mais si D2 avait fait faillite, dans ce cas, D1 serait responsable à 100 p. 100?

M. Burrows: Oui, car c'est la loi qui les gouverne.

Le président: Permettez-moi de compliquer l'exemple que vous avez fourni en introduisant un élément susceptible de rendre la situation un peu plus réaliste.

Les vérificateurs ont fourni un état financier. Le conseil d'administration a supervisé la direction. La direction a fait son travail, et il y a deux ou trois autres intervenants qui sont impliqués. La compagnie fait faillite. Les administrateurs dispa-

vanish into the woodwork and, lo and behold, the only group you can find is the auditors. It seems to me that your simplistic example does not quite work in that situation. Would it be fair to say that the auditors were 100 per cent responsible, that we relied on the auditors and that we would have done something if only the auditors had advised us?

Let us suppose that we had sought advice only from the auditors. Of course, in a case like that, one would have sought advice from several sources. Indeed, the auditors might have said, "What you want to do is the wrong thing to do," but everybody else said it was the right thing to do, so we did it.

Mr. Burrows: It strikes me that they would not be negligent in the first place.

The Chairman: Do you understand what I am saying?

Mr. Burrows: I do not, actually. You can play with these facts all you like; you can complicate them or whatever. What is the answer to that? Unless one is prepared to accept that as a nonsense, then it strikes me that we are not off the starting point, because any variation of the facts would be mere speculation—perhaps the company itself was contributorily negligent; perhaps the plaintiff itself was at fault, you can get contribution from other defendants who are equally liable and it is just too bad if they go insolvent. I cannot agree with you that the simpler the example, the less relevant it is to the real world In your example. It seems to me that the auditor is still fully responsible as against the plaintiff for the plaintiff's loss unless you are changing the facts to say that the auditor is not negligent at all.

Senator Oliver: Suppose a plaintiff had not exercised due diligence and had failed to determine whether a defendant was covered by insurance or possessed the necessary competence. In that situation would you envisage any kind of contributory negligence?

Mr. Burrows: Yes. In fact, the idea of contributory negligence claims is a message I preach to accountants. It seems to me that, in many cases, plaintiff companies should be regarded as contributorily negligent because they have failed to set up the structures to detect fraud on the part of employees and directors.

Contributory negligence on the part of plaintiffs finds support in the New South Wales case of $AWA \ \nu \ Daniels$, involving Deloitte Touche, and in a similar New Zealand case where I believe that 40 per cent contributory negligence was determined as against the company in that case.

The Chairman: The remaining 60 per cent was shared jointly and severally among the defendants; is that correct?

Mr. Burrows: Yes.

Senator Angus: I thought that, if the plaintiff were found to be 1 per cent at fault, he would recover nothing. Is that old law?

raissent. Les gestionnaires se perdent dans la nature et voilà que le seul groupe sur lequel on puisse mettre la main, ce sont les vérificateurs. Il me semble que votre exemple simpliste n'est pas tout à fait adapté à une telle situation. Serait-il juste de dire que les vérificateurs sont à 100 p. 100 responsables, que l'on s'est fié à eux et que l'on aurait agi autrement si seulement les vérificateurs nous l'avaient conseillé?

Supposons que l'on ait demandé conseil aux seuls vérificateurs. Naturellement, dans un cas semblable, on cherche à avoir plusieurs opinions. De fait, les vérificateurs auraient pu dire: «Ce que vous envisagez n'est pas ce qu'il faut faire», alors que tout le monde nous aurait dit le contraire et que c'est la raison pour laquelle on a agi ainsi.

M. Burrows: Pour commencer, on peut dire qu'il n'y a pas eu négligence de leur part.

Le président: Comprenez-vous ce que je dis?

M. Burrows: Non, en fait. Vous pouvez jouer avec cette situation autant que vous voulez, la compliquer, n'importe quoi. À quoi est-ce que l'on aboutit? À moins d'être prêt à dire que c'est une absurdité, il me semble que nous en sommes encore à la case départ, car toute variation des faits serait pure conjecture, la compagnie elle-même a peut-être fait preuve de négligence contributive; le demandeur lui-même était peut-être fautif; il peut y avoir contribution de la part d'autres défendeurs qui sont tout aussi responsables, et tant pis pour eux s'ils sont insolvables. Je ne peux convenir avec vous que plus l'exemple est simple, moins il est pertinent dans la réalité. Dans votre exemple, il me semble que le vérificateur est toujours pleinement responsable envers le demandeur pour la perte que celui-ci a subie à moins de changer les faits et de dire que le vérificateur n'a pas fait preuve de négligence du tout.

Le sénateur Oliver: Supposons que le demandeur n'ait pas fait preuve de diligence raisonnable et n'ait pas vérifié que le demandeur était assuré ou possédait la compétence nécessaire. Dans ce cas, envisageriez-vous une négligence contributive?

M. Burrows: Oui. En fait, le concept de la négligence contributive est un message que je prêche aux comptables. Il me semble que bien souvent, on doit considérer que les sociétés demanderesses ont fait preuve de négligence contributive car elles n'ont pas réussi à établir les structures permettant de détecter une fraude de la part des employés et des administrateurs.

Le rôle de la négligence contributive des demandeurs est appuyé par un jugement rendu en Nouvelle-Galles du Sud, dans l'affaire AWA c Daniels, à laquelle était partie Deloitte Touche, et dans une affaire semblable en Nouvelle-Zélande où l'on a déterminé, je crois, une négligence contributive à 40 p. 100 de la part de la compagnie.

Le président: Les 60 p. 100 restants ont été partagés conjointement et solidairement entre les défendeurs; est-ce exact?

M. Burrows: Oui.

Le sénateur Angus: Je pensais que si la faute du demandeur était estimée à 1 p. 100, il ne recouvrait rien. Est-ce une disposition qui n'a plus cours?

Mr. Burrows: That is pre-1945.

Senator Angus: What is the current law?

Mr. Burrows: Damages are reduced by an amount proportionate to the contribution of the plaintiff. I cannot recall the exact wording, but the statute provides for a proportionate scheme as between the defendant and the plaintiff.

The Chairman: It is still joint and several among the defendants?

Mr. Burrows: That is correct.

One of the things we looked at was the complex issue of whether, once you have contributory negligence operating, you should then modify joint and several liability in any way.

Senator Meighen: British Columbia has done that but, in your terms, it is a bastardization of both systems.

Mr. Burrows: We were attracted by the idea, but we abandoned it because it became plain to us that no one here wanted it. In other words, if the reform meant simply that, once contributory negligence was applied to the plaintiff, we would then muck about with joint and several, there was no great interest in doing that.

The Chairman: Why?

Mr. Burrows: Because it is piffling, actually. What you are arguing about is whether there is contributory negligence. Once an auditor gets a reduction of 50 per cent, they are then not too bothered about a small disproportion here and there. That is not really the argument.

The Chairman: As a theoretically sound proposition, there is a lot to be said for it.

Mr. Burrows: Absolutely. I think we dealt with it ultimately in our first modified approach and, of course, we referred to the Canadian jurisdictions that have it. Ultimately we backed down from it largely because, as a result of the Fitzgerald and Lane decision, English law in this area has operated in a rather pro-defendant way.

The Chairman: In contrast to the U.S., which appears to me, at least, to be pro-plaintiff.

Mr. Burrows: Where there is more than one defendant of contributory negligence, the unit approach may be used. For example, Fitzgerald and Lane involved two car drivers, D1 and D2, and a plaintiff who was injured. It was held that each was equally to blame, and the contributory negligence was held to be 50 per cent, not 33-1/3 per cent, the two defendants being considered a unit as against the plaintiff. That situation is actually pro-defendant

It is quite a complex argument, but my point really is that contributory negligence is an important way of reducing a plaintiff's liability and that it ought to be used more, in my view, under English law M. Burrows: Cela date d'avant 1945.

Le sénateur Angus: Quelle est la règle actuelle?

M. Burrows: Les dommages sont réduits d'un montant proportionnel à la contribution du demandeur. Je ne me rappelle pas de la formulation exacte, mais la loi prévoit une répartition proportionnelle entre le défendeur et le demandeur.

Le président: La responsabilité conjointe et solidaire entre les défendeurs existe-t-elle toujours?

M. Burrows: Oui.

Entre autres choses, nous avons examiné une question complexe, à savoir: une fois que la négligence contributive est établie, doit-on modifier la responsabilité conjointe et solidaire d'une façon ou d'une autre?

Le sénateur Meighen: C'est ce qu'a fait la Colombie-Britannique, mais selon vous, c'est une corruption des deux systèmes.

M. Burrows: Nous avons été attirés par l'idée mais nous l'avons abandonnée, car il nous est apparu évident que personne n'en voulait. Autrement dit, si la réforme signifiait simplement que, une fois la négligence contributive du demandeur établie, on commençait à jouer avec la responsabilité conjointe et solidaire, cela ne présentait aucun intérêt.

Le président: Pourquoi?

M. Burrows: Parce que c'est tout à fait futile. Ce qui est en cause, c'est la négligence contributive. Une fois qu'un vérificateur obtient une réduction de 50 p. 100, cela ne le dérange pas particulièrement qu'il y ait une petite disproportion ici ou là. Ce n'est pas vraiment la question.

Le président: C'est une proposition théorique solide, et à ce titre elle présente des avantages certains.

M. Burrows: Absolument. Je pense que nous en avons traité finalement dans notre première approche modifiée et, bien entendu, nous en avons parlé aux instances canadiennes qui l'ont adoptée. Finalement, nous l'avons abandonnée essentiellement du fait qu'à la suite du jugement rendu dans l'affaire Fitzgerald and Lane, le droit anglais dans ce domaine est devenu plutôt favorable au défendeur.

Le président: Contrairement aux États-Unis, où, selon moi du moins, la loi est plutôt favorable au demandeur.

M. Burrows: Lorsque plus d'un défendeur invoque la négligence contributive, on peut utiliser l'approche unitaire. Par exemple, l'affaire Fitzgerald and Lane impliquait deux conducteurs de voiture, D1 et D2, et un demandeur qui avait été blessé. On a soutenu que chacun était à blâmer également et la négligence contributive a été fixée à 50 p. 100 et non à 33-1/3 p. 100, les deux défendeurs étant considérés comme une unité contre le demandeur. La situation est en fait en faveur du défendeur.

C'est une question assez complexe, mais je veux simplement dire que la négligence contributive est une bonne façon de réduire la responsabilité du demandeur et que l'on devrait l'utiliser davantage, selon moi, dans le droit anglais. No decision has yet been rendered dealing with auditors' liability where it has been held that the company was contributorily negligent. In my view, that is something that ought to be developed. It has happened in Australia and in New Zealand, and I cannot for the life of me see why auditors are not running with that argument instead of joint and several liability.

Senator Oliver: Is that something that DTI is looking at?

Mr. Burrows: I doubt it. No precedent has yet been established in English law for raising contributory negligence as a defence. However, complications which existed in respect of contributory negligence have now been sorted out in recent decisions, so there should be no problem now with using contributory negligence as a defence, even if you are suing for breach of contract.

Senator Oliver: Are you saying that lawyers are not even including it in their pleadings?

Mr. Burrows: What I am really saying is it has not come to court. Auditors seem surprised when I tell them that they can probably get contributory negligence, and lawyers say that, because there is no precedent, nobody knows what would happen.

Senator Oliver: Lawyers had better get more insurance.

Mr. Burrows: The plaintiff's liability could be reduced under standard contributory negligence principles which would not impact on this whole argument on joint and several liability.

Senator Meighen: Did you examine any other arguments in which you found some merit but which you ultimately rejected, for whatever reason? You said you looked at capping, for instance.

Mr. Burrows: We looked at capping. We looked at the United States scheme under the Securities Exchange Act.

Senator Meighen: Do we know yet what effect that scheme has had in practical terms?

Mr. Burrows: Not really. The people in the United States to whom we have spoken say that, while it seems to be working out quite well, it is too early to be sure. I have never managed to clear up in my own mind what the impact of that scheme is on standard claims in contracts and tort in the U.S., because that legislation is designed to deal only with claims under the Securities Exchange Act. With the caveat that we are not experts on U.S. law, it is not clear to me whether standard contract and tort claims in the U.S are affected in any way by the legislation. I do not know whether anybody here knows the answer; I certainly do not

We do look at capping. Of course, we present all these arguments as softenings of a full proportionate liability regime; they do not remove, in our view, the essential unfairness to

Aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne la responsabilité des vérificateurs lorsqu'il a été établi que la compagnie avait fait preuve de négligence contributive. À mon avis, c'est quelque chose qui mérite d'être étudié. On l'a fait en Australie et en Nouvelle-Zélande, et je ne vois vraiment pas pourquoi les vérificateurs n'adoptent pas cette solution plutôt que celle de la responsabilité conjointe et solidaire.

Le sénateur Oliver: Le ministère du Commerce et de l'Industrie se penche-t-il sur cette question?

M. Burrows: J'en doute. Aucun précédent n'a été établi dans le droit anglais en ce qui a trait à la négligence contributive comme moyen de défense. Cependant, certaines complications à l'égard de la négligence contributive ont été éliminées par des jugements récents. Le recours à la négligence contributive comme moyen de défense ne devrait donc pas poser de problème, même si l'on intente une action pour rupture de contrat.

Le sénateur Oliver: Vous voulez dire que les avocats n'y ont même pas recours dans leurs plaidoiries?

M. Burrows: Ce que je veux dire, c'est que cela n'a pas été invoqué devant les tribunaux. Les vérificateurs semblent surpris lorsque je leur dis qu'ils peuvent probablement utiliser la négligence contributive, et les avocats ajoutent que, dans la mesure où il n'y a pas de précédent, personne ne sait ce qui arriverait.

Le sénateur Oliver: Les avocats devraient souscrire des assurances supplémentaires.

M. Burrows: La responsabilité du demandeur pourrait être réduite en vertu du principe de la négligence contributive et cela n'aurait pas de répercussion sur toute cette question de la responsabilité conjointe et solidaire.

Le sénateur Meighen: Avez-vous examiné d'autres arguments, auxquels vous avez trouvé un certain mérite, mais que vous avez finalement rejetés pour une raison ou une autre? Vous dites que vous avez pensé à un plafonnement, par exemple.

M. Burrows: En effet. Nous avons examiné le modèle des États-Unis en vertu de la Securities Exchange Act.

Le sénateur Meighen: Savons-nous déjà quels effets cela a eu pratiquement?

M. Burrows: Pas vraiment. Les gens à qui nous avons parlé aux États-Unis nous disent que, même si cela semble bien fonctionner, il est encore trop tôt pour en être certain. Je n'ai jamais réussi à savoir vraiment quels sont les effets de ce mécanisme sur les recours courants en matière de responsabilité contractuelle et délictuelle aux États-Unis, car ce texte de loi est conçu uniquement pour traiter les recours en vertu de la Securities Exchange Act. Nous ne sommes pas des experts en droit américain, je l'admets, mais je ne suis pas certain que cette législation ait une influence quelconque sur les recours en matière de responsabilité contractuelle et délictuelle aux États-Unis. Peut-être quelqu'un ici le sait-il; ce n'est pas mon cas.

Nous étudions effectivement la question du plafonnement. Bien entendu, nous présentons tous ces arguments pour adoucir le régime de la pleine responsabilité proportionnelle; à notre avis,

plaintiffs. They all soften in some way, but we are then left with the arguments of principle or arguments of fairness.

The Chairman: But you do not regard contributory negligence as softening the principle, because you have dealt with the issue of whether the plaintiff had some responsibility for his predicament?

Mr. Burrows: That is correct. Our principle is that it only operates where you have a blameless plaintiff. Where you have a blameworthy plaintiff, it seems to me that the risk of insolvency is affected.

The Chairman: Where you have a blameworthy plaintiff, presumably some of your other options, such as capping, would not be required because right away the amount of risk to the defendant would be substantially reduced by perhaps 30 per cent, 40 per cent or 50 per cent.

Mr. Burrows: We put forward several other reasons as to why we did not like joint and several liability, including what it actually would do in terms of the litigation process, plaintiffs' claims.

The Chairman: If you eliminated it?

Mr. Burrows: Yes, if you moved to proportionate liability. I set this out in the handout at pages 6 and 7, including a quote from the New South Wales Law Reform Commission which summarizes some of the potential problems. You move all the complications of contribution proceedings as between defendants up front to the plaintiff's claim. A plaintiff is now faced with the argument as to the extent of responsibility attributed to each defendant.

As the New South Wales Law Reform Commission stated, to the extent that this uncertainty would work in the favour of either party, it is likely to favour defendants and, more particularly, their insurers who are generally in a far better position than a plaintiff to bear the risk of an adverse finding and to wait for court resolution. The same point was made in the Law Society's response to our paper, again a strong practical reason for retaining joint and several liability. If on every occasion you had to deal with this problem, the law would become extremely complex and settlements would be difficult to obtain.

The Chairman: A number of people who argue against maintaining joint and several have gone on to argue that, nevertheless, joint and several ought to apply in the case of personal injury. Is that simply a practical political solution or is there some legal principle that would allow you to distinguish as between economic loss on the one hand and personal injury loss on the other?

Mr. Burrows: Bear in mind also that there is the mid type of harm, which is property damage. I think it is true that personal injury has been hived off for political reasons.

The Chairman: It is not pursuant to a legal principle, then.

cela n'empêche pas l'iniquité fondamentale du système à l'égard des demandeurs. Toutes les solutions cherchent à atténuer cela d'une certaine façon, mais nous restons alors avec les questions de principe ou les questions d'équité.

Le président: Mais la négligence contributive ne vous semble-t-elle pas atténuer le principe puisque vous avez traité de la question de la responsabilité du demandeur vis-à-vis la situation difficile dans laquelle il se trouve?

M. Burrows: C'est exact. Selon nous, cela ne fonctionne que si l'on a un demandeur irréprochable. Dans le cas contraire, il me semble que cela affecte le risque d''insolvabilité.

Le président: Lorsque vous avez un demandeur qui n'est pas irréprochable, certaines de vos autres options, comme le plafonnement, deviendraient inutiles puisque dès le départ, le montant du risque pour le défendeur serait nettement réduit, peut-être de 30, de 40 ou même de 50 p. 100.

M. Burrows: Nous avons avancé plusieurs autres raisons expliquant pourquoi nous n'aimions pas la responsabilité conjointe et solidaire, notamment les effets que cela aurait sur le plan du procès, des recours des demandeurs.

Le président: Si vous l'éliminez?

M. Burrows: Oui. Si nous passions à la responsabilité proportionnelle. J'en parle dans le document aux pages 6 et 7, où je cite notamment une déclaration de la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud qui résume certains des problèmes possibles. On intègre toutes les complications de la procédure concernant la contribution des défendeurs au recours déposé par le demandeur. C'est lui qui est alors confronté au problème du degré de responsabilité attribué à chaque défendeur.

Comme la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud l'a déclaré, dans la mesure où cette incertitude serait favorable à l'une ou l'autre partie, il est probable que la balance pencherait du côté des défendeurs et plus particulièrement de leurs assureurs, qui sont généralement en bien meilleure position que le demandeur pour assumer le risque d'une décision défavorable et attendre la décision du tribunal. Le même argument a été avancé dans la réponse de la Law Society à notre document, une autre bonne raison pratique de maintenir la responsabilité conjointe et solidaire. Si, à chaque fois, on devait faire face à ce problème, le droit deviendrait vraiment complexe et les règlements difficiles à obtenir.

Le président: Un certain nombre de gens, qui s'opposent au maintien de la responsabilité conjointe et solidaire, prétendent néanmoins que cela devrait s'appliquer dans le cas des préjudices corporels. Est-ce simplement une solution politique pratique ou existe-t-il un principe légal qui vous permettrait de faire la distinction entre la perte économique, d'une part, et le préjudice corporel, d'autre part?

M. Burrows: N'oubliez pas non plus qu'il existe un tort qui se range entre les deux, le dommage matériel. Je pense qu'il est vrai que le préjudice corporel a été mis de l'avant pour des raisons politiques.

Le président: Cela ne découle pas d'un principe légal.

Mr. Burrows: One could say that personal injury is much more extreme and, therefore, should be subject to a different regime. Is that argument watertight? In my view, it is not, but one could run the argument that far.

The Chairman: Is it your sense that it is fundamentally based in practical politics?

Mr. Burrows: Yes. The difficulty, then, is that you have to include property damage within economic loss claims. In your car accident scenario, you would have different regimes operating for the person injured and for the damage to the car, which seems odd, but that is what one would be forced to do if that sort of line were drawn.

The Chairman: Would the inclination be, therefore, to put property damage with personal injury?

Mr. Burrows: No, because in the construction industry, for instance, it is too difficult to make the distinction as between property damage and economic loss; it just cannot be done. Therefore, personal injury is separated out and every other sort of harm is left within their proportionate liability.

The Chairman: In the car crash case, damage to the car and personal injury are dealt with under different scenarios?

Mr. Burrows: Nobody has ever said that, but that must be the logic. That must be what Jim Davis is proposing in Australia, because they separate out personal injury but no other form of harm.

Senator Angus: It seems to me that, if you get the basic principles right, everything else falls into place. I do not think the accountants really understand why joint and several became enshrined in the common law and, indeed, in the civil law, originally. We are really talking about fundamental legal concepts.

Could you tell us, for the record, what the basic reason was. You have talked about the fairness principle and the need for the plaintiff to have restitutio in integrum, to be able to have his damages fully paid, but is there a more academic reason in legal history?

Mr. Burrows: I am afraid I am not really in a strong position to say, except that one would imagine that, if one were starting from scratch, this is precisely what one would come up with as the fair principle. In that sense I am not at all surprised that it is deeply rooted both in the common law system and in the civil law jurisdictions that we have examined.

Mr. Burrows: Some people seem to think this is all a new phenomenon because tort never used to look at economic loss, that it has only really become a problem since then.

Senator Meighen: Because you have heard about Hedley Byrne.

The Chairman: That is what I thought

Mr. Burrows: In one sense, there is an element of truth there, but in the English context most of these claims are being brought in contract, and the argument being made is equally applicable to

M. Burrows: On peut dire que le préjudice corporel est beaucoup plus extrême et par conséquent devrait être assujetti à un régime différent. Cet argument est-il sans défaut? À mon avis, non, mais on peut toujours l'avancer.

Le président: Avez-vous le sentiment qu'il est essentiellement lié à des questions de politique pratique?

M. Burrows: Oui. Mais alors la difficulté est qu'il faut inclure le dommage matériel dans les réclamations pour perte économique. Dans le cas d'un accident de voiture, différents régimes s'appliquent aux blessures subies par le conducteur et aux dommages causés à la voiture, ce qui semble étrange, mais c'est le genre de chose que l'on devrait faire si l'on appliquait ce principe.

Le président: Par conséquent, aurait-on tendance à associer le dommage matériel et le préjudice corporel?

M. Burrows: Non, car dans l'industrie de la construction par exemple, il serait trop difficile de faire la distinction entre le dommage matériel et la perte économique; c'est impossible. Par conséquent, on met à part le préjudice corporel, et toutes les autres sortes de préjudice relèvent de la responsabilité proportionnelle.

Le président: Dans le cas de l'accident de voiture, les dommages causés à la voiture et le préjudice corporel sont traités en vertu de régimes différents?

M. Burrows: Personne ne l'a jamais dit, mais c'est sans doute la logique que l'on envisage d'appliquer. C'est sans doute ce que Jim Davis propose en Australie, car on y sépare le préjudice corporel mais pas les autres formes de préjudice.

Le sénateur Angus: Il me semble que si les principes de base sont bons, tout le reste tombe en place. Je ne pense pas que les comptables comprennent vraiment pourquoi la responsabilité conjointe et solidaire a été intégrée à la common law, ni même au droit civil, au départ. Nous parlons en réalité de concepts juridiques fondamentaux.

Pourriez-vous nous dire, aux fins du compte rendu, qu'elle en est la raison profonde. Vous avez parlé du principe d'équité et de la nécessité pour le demandeur d'obtenir pleinement restitution, de faire intégralement indemniser les dommages qu'il a subis, mais y a-t-il un motif plus théorique dans l'histoire juridique?

M. Burrows: J'ai bien peur de ne pas être en mesure de le dire, mais l'on peut imaginer que si l'on recommençait tout à zéro, c'est précisément le principe d'équité que l'on choisirait. En ce sens, je ne suis pas du tout surpris que cela soit profondément ancré dans la common law et dans le droit civil des juridictions que nous avons examinées.

M. Burrows: Certains semblent penser que tout cela est un nouveau phénomène puisque le droit de la responsabilité délictuelle n'avait jamais tenu compte auparavant de la perte économique et que le problème n'est apparu que depuis lors.

Le sénateur Meighen: C'est parce que vous avez entendu parler de Hedley Byrne.

Le président: C'est ce que je pensais.

M. Burrows: Dans un certain sens, il y a là un élément de vérité, mais dans le contexte anglais, la plupart de ces recours relèvent du droit des contrats et l'argument que l'on avance contract. Obviously, from day one economic loss recovery has been the be-all and end-all of contract, so you cannot argue that it is a problem simply because tort has suddenly moved into a new area. I am afraid I have no historical analysis except to say that it has always been there as the deeply rooted starting point of the fair approach in both common law and, as I understand it, civil jurisdictions.

Senator Angus: Indeed, it is a cornerstone of our law of damages, of our law of tort, and it would be a major departure to go the way that some of these professionals are asking us to go.

The Chairman: Or to move away from joint and several at all.

Senator Hervieux-Payette:: That is the joint proportion. There is not one person who, if they were offered 30 per cent, 40 per cent or 50 per cent, would go for the 100 per cent.

Mr. Burrows: It would be a fundamental move. It would be as fundamental, but no more fundamental, than a cap. Equally, we could cap it at \$100 million or \$100,000, or whatever. That is what we are talking about.

Senator Angus: Quite unrelated to that are the insurance aspects of the argument. I and, I believe, some of my colleagues are of the view that the argument surrounding the insurance aspects is a red herring – the inability of the Big Six to offer insurance; the difficulty of obtaining insurance; the high cost of insurance, disproportionate to the normal expense of doing business. Can you comment on that at all? Is this a valid argument to which we should be paying attention?

Mr. Burrows: I certainly think it is a valid argument in the sense that all arguments that the law is causing difficulty in everyday life have to be taken seriously. Plainly, we are not in the game of just setting up academic models for their own purity. If it is shown that amendments to the law would, in some sense, relieve problems of insurability, then I think one should look at them very carefully. However, it seems to me that it has not been proven that such a change would help. It is not clear to me that the insurance markets would be affected by this sort of change in the law. It is not clear to me that the accountants, for example, could not take other measures that would deal equally with their problems and would not produce unfairness to plaintiffs.

I do not think it is a red herring, but I think it is difficult to assess the importance of such an argument. In my view, the burden must lie on those who are advocating the change to show very clearly why this sort of change in the law would remove the problems they are talking about and why other measures would not remove those problems.

s'applique tout aussi bien aux contrats. Il est évident que depuis le début, les pertes économiques et leur recouvrement sont les tenants et les aboutissants de la législation contractuelle; c'est pourquoi on ne peut pas dire qu'il y a un problème simplement parce que le droit de la responsabilité délictuelle englobe un nouveau domaine. J'ai bien peur de ne pas avoir fait d'analyse historique, mais je peux dire que ce principe a toujours été le point de départ bien établi d'une approche équitable tant en common law qu'en droit civil, à ce que je sache.

Le sénateur Angus: C'est en effet la pierre angulaire de notre droit des dommages et de notre droit de la responsabilité délictuelle, et ce serait s'en démarquer considérablement que d'aller dans la direction dont parlent les membres de ces diverses professions.

Le président: Ou d'abandonner complètement la responsabilité conjointe et solidaire.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est la solidarité proportionnelle. Personne n'irait jusqu'à 100 p. 100, si on leur offrait 30, 40 ou 50 p. 100.

M. Burrows: Ce serait un changement fondamental. Ce serait aussi fondamental, mais pas plus, qu'un plafonnement. De même, nous pourrions avoir un plafond de 100 millions ou de 100 000 \$ ou autre. C'est ce dont nous discutons.

Le sénateur Angus: Cela n'a aucun rapport avec ce problème, mais il y a également les aspects qui ont trait à l'assurance. Moi-même et, je crois, certains de mes collègues, estiment que tous les arguments qui ont trait à l'assurance équivalent à une diversion — le fait que les six grandes compagnies ne puissent offrir de l'assurance; la difficulté d'obtenir de l'assurance; le coût élevé de l'assurance, disproportionné par rapport aux dépenses normales ou nécessaires pour faire des affaires. Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de tout cela? Est-ce que ce sont des arguments valides auxquels nous devrions nous intéresser?

M. Burrows: Je pense effectivement que ce sont des arguments valides dans la mesure où tous les arguments qui tendent à démontrer que la loi cause des difficultés dans la vie de tous les jours doivent être pris au sérieux. Il est évident que nous ne sommes pas ici pour établir des modèles purement théoriques. S'il est démontré qu'en modifiant la loi, on allégerait les problèmes auxquels certaines personnes font face pour s'assurer, je pense que nous devrions effectivement examiner cela de près. Mais il me semble que cela n'a pas été prouvé. Je n'ai pas l'impression que les marchés de l'assurance seraient touchés par ce genre de modification de la loi. Je ne vois pas non plus pourquoi les comptables, par exemple, ne pourraient pas prendre d'autres mesures qui régleraient tout aussi bien leurs problèmes et ne s'avéreraient pas inéquitables pour les demandeurs.

Je ne pense pas que ce soit une diversion, mais il est difficile d'évaluer l'importance d'un argument de ce genre. À mon avis, il incombe à ceux qui préconisent le changement de montrer très clairement pourquoi ce type de modification de la loi et non d'autres mesures éliminerait les problèmes dont ils parlent.

Senator Kenny: From a public policy point of view, that is key, and they have not done that, at least with us, so far; they have simply said "Here is a solution that we would like."

Senator Angus: We talked to some other people earlier today who more or less suggested that with this argument on advocacy for proportionate fault they had painted themselves into a corner. The insurers are saying that, whether it is 50 per cent, 20 per cent or 100 per cent, in the case of the Big Six, in these global situations where there is no way of assessing or predicting what the damages could be, they are literally uninsurable. Therefore, the "proportionate" argument is not going to change it one iota. It is a question of degree, possibly. Therefore they are off on the wrong tangent.

Again we come back to the point that, if there is a commercial problem, the solution is not doing away with joint and several liability, but some other solution. I think that is what you are saying and certainly that is what we are hearing from other quarters.

Mr. Burrows: Yes.

Senator Angus: Do I understand that you take the view that what is sauce for the goose is sauce for the gander, that it would not be a good principle to have one set of laws for the accountants and to leave all the other professionals hanging out to dry?

Mr. Burrows: Absolutely. Five minutes ago we were discussing how difficult it is to draw the line on the type of harm.

The Chairman: As between personal injury and damage to the car?

Mr. Burrows: That is correct. Then you have this other ring-fencing problem once you try to separate out certain professions. I would say it would be extremely difficult to do it in any way that would really stand up to scrutiny. You are really ring-fencing for political reasons, not for any other reason.

The Chairman: Unfortunately, as politicians, we do that once in a while.

Mr. Burrows: Absolutely, but, in my view, you are hiding nothing when you are effecting such basic principles of law as this. Immediately you will have a person, quite rightly, saying, "But that is wholly unfair to me; I am in the same position", and so on.

Senator Angus: Similarly, a corporate director may influence the direction a commercial enterprise takes which ultimately leads to its demise or to huge litigation. Why should not that corporate director have the same protection as the auditor or anyone else who was involved in that process?

Mr. Burrows: Yes. In a sense, we are able to turn it back on the auditors' behalf, because section 310 of our Companies Act almost prevents them, as professionals, from contracting out of their liability. In that sense, one can use the level playing field.

The Chairman: By fixing up your section 310.

Le sénateur Kenny: Du point de vue de la politique gouvernementale, c'est essentiel, et cela n'a pas été fait, tout au moins chez nous, jusqu'à présent; on a simplement dit: «voilà la solution que nous préconisons».

Le sénateur Angus: Nous avons parlé plus tôt aujourd'hui à d'autres personnes qui ont plus ou moins laissé entendre qu'en présentant cet argument en faveur de la faute proportionnelle, ils se retrouvent au pied du mur. Les assureurs, les grandes compagnies, disent que quelle que soit la proportion — 50, 20 ou 100 p. 100 — dans le cas de sociétés internationales où il est impossible d'évaluer ou de prévoir les dommages, elles sont pratiquement inassurables. Par conséquent, l'argument de la proportionnalité ne va pas changer leur situation d'un iota. Éventuellement, ce sera une question de degré. Ils sont donc partis dans la mauvaise direction.

Nous en revenons à dire que s'il s'agit d'un problème commercial, la solution n'est pas d'abandonner la responsabilité conjointe et solidaire mais de trouver un autre moyen d'y faire face. Je pense que c'est ce que vous voulez dire et ce que nous avons entendu dire par d'autres personnes.

M. Burrows: Oui.

Le sénateur Angus: Dois-je comprendre qu'à votre avis, ce qui est bien pour les uns doit être bon pour les autres, et que ce ne serait pas un bon principe d'avoir des lois pour les comptables et de laisser les autres professions libérales se débrouiller.

M. Burrows: Absolument. Il y a cinq minutes, nous parlions de la difficulté de définir le type de préjudice subi.

Le président: Préjudice corporel ou dommages matériels causés à une voiture?

M. Burrows: C'est exact. Et c'est un autre problème du même ordre qui se pose quand on essaie de distinguer certaines professions. Je dirais qu'il serait extrêmement difficile de justifier cela. On établit cette distinction pour des raisons politiques, uniquement.

Le président: Malheureusement, à titre de politiciens, nous le faisons de temps à autre.

M. Burrows: Absolument, mais à mon avis, on ne cache rien lorsqu'on applique des principes de droit fondamentaux comme ceux-là. Il y aura immédiatement quelqu'un pour dire, à juste titre: «Cela est tout à fait injuste, je suis dans la même position», et ainsi de suite.

Le sénateur Angus: De même, un administrateur de société peut influencer l'orientation que prend une entreprise commerciale, ce qui l'amènera finalement à sa perte ou à un énorme procès. Pourquoi cet administrateur de société ne devrait-il pas avoir la même protection que le vérificateur ou toute autre personne en cause dans ce processus?

M. Burrows: En effet. D'une certaine façon, nous avons la possibilité de tourner cela à l'avantage des vérificateurs puisque l'article 310 de la Compagnies Act les empêche pratiquement, en tant que professionnels, de sous-traiter leurs responsabilités. En ce sens, on utilise des règles du jeu équitables.

Le président: En modifiant votre article 310.

Mr. Burrows: Yes, in the auditors' favour.

Senator Angus: Do we have that equivalent in our legislation?

Senator Meighen: It seems to me that, in terms of insurance, the amount of the awards is the problem. The Americans are always pointing to those as being the big offenders, and it seems to me that they are. Yet, your study in the U.K. was not driven by comparable awards, was it?

Mr. Burrows: The auditors would say that there is so much litigation against them —

Senator Meighen: Globally?

Mr. Burrows: There are two types of litigation against them in the U.K. There is the many claims problem and there is the quantity of a single claim problem. On both grounds, they would say that the position has become untenable; that they can no longer get insurance; that it is discouraging people from going into the profession; that they cannot compete; that they cannot detect fraud properly — all those arguments. I do not think those arguments are fundamentally different from the arguments raised in the United States.

Senator Meighen: I was astonished to hear today that it really does not matter what you are doing in your own jurisdiction because rates move globally.

Mr. Burrows: Yes, that is something else they would argue. It is always difficult to find out what is happening in other jurisdictions. I have to say that we initially relied on what the auditors were telling us. They told us that Australia had already moved —

The Chairman: They told us that, too

Mr. Burrows: — that the United States had already moved, that Canada was about to move, that France had moved. You would think there was a whole worldwide movement here. Then, when you start to unravel it, you find that actually the United States did get there after a lot of hassle right at the end of December, after a veto on a very limited area. Australia is nowhere near. They have arrived at something on the construction industry. Jim Davis' inquiry, it seems to me, does not look at these issues in anything like the depth which they deserve. The draft provisions that have now been produced do not strike me as something that any sensible jurisdiction would consider implementing.

Senator Meighen: Which ones are those?

Mr. Burrows: Those are the model provisions based on the Davis inquiry that were circulated in July of this year.

The Chairman: The ones that accountants everywhere are pushing.

Mr. Burrows: All professions are doing that, not just the accountants. It is a terribly complex system, an absolute nightmare. Just one of the problems you have to deal with is the absent wrongdoer as against the wrongdoer whom you are suing. Which scheme do you operate?

M. Burrows: Oui, en faveur des vérificateurs.

Le sénateur Angus: Avons-nous quelque chose d'équivalent dans notre législation?

Le sénateur Meighen: Il me semble que sur le plan des assurances, le montant des indemnités est le vrai problème. Les Américains les montrent toujours du doigt en disant qu'elles sont la cause principale des problèmes, et il me semble qu'elles le sont. Pourtant, l'étude que vous avez faite au Royaume-Uni n'a pas été lancée parce que des indemnités comparables ont été accordées?

M. Burrows: Les vérificateurs diraient qu'il y a tellement de procès contre eux...

Le sénateur Meighen: Globalement?

M. Burrows: Il y a deux types de problèmes: il y a le problème du nombre de recours, et il y a le problème du montant d'un recours particulier. Dans les deux cas, ils diraient que leur position est devenue intenable; qu'ils ne peuvent pas obtenir d'assurance; que cela décourage les gens d'entrer dans cette profession; qu'ils ne peuvent plus être concurrentiels et qu'ils ne peuvent plus détecter correctement les fraudes — ce genre d'arguments. Je ne pense pas que ces idées soient fondamentalement différentes de celles qui ont cours aux États-Unis.

Le sénateur Meighen: J'ai été ébahi d'entendre dire aujourd'hui que peu importe ce que vous faites dans votre propre juridiction, puisque les taux sont mondiaux.

M. Burrows: Oui, c'est ce qu'ils diraient également. Il est très difficile de savoir ce qui se passe ailleurs. Je dois dire que nous nous sommes d'abord fiés à ce que les vérificateurs nous disaient. Ils nous ont dit que l'Australie avait vraiment pris ce virage...

Le président: C'est ce qu'ils nous ont dit également.

M. Burrows: ... et qu'aux États-Unis, c'était chose faite, comme en France, et que le Canada était sur le point de le faire. On aurait pu croire que c'était un mouvement mondial. Mais lorsqu'on y regarde de plus près, on constate que les États-Unis en sont arrivés là seulement après force débats à la fin de décembre, après un veto sur un élément très limité. L'Australie en est encore loin. Le seul résultat, c'est dans l'industrie de la construction. L'enquête de Jim Davis, il me semble, n'approfondit pas ces questions comme elles méritent. J'ai l'impression qu'aucun gouvernement qui se respecte n'accepterait de mettre en oeuvre les dispositions provisoires qui ont été élaborées.

Le sénateur Meighen: Lesquelles?

M. Burrows: Les dispositions modèles qui s'appuient sur l'enquête de Davis et qui ont été distribuées en juillet de cette année.

Le président: Celles que les comptables préconisent partout.

M. Burrows: Toutes les professions, pas seulement les comptables. C'est un système extrêmement complexe, un cauchemar absolu. Il y a notamment le problème du délinquant absent par rapport au délinquant que vous poursuivez. Quel mécanisme utilisez-vous?

What they have come up with in Australia is a bit of both. I read in the press that the accountants are saying that Australia has come up with a very simple model scheme. I say that whoever has said that clearly has not read it.

The Chairman: Their strategy has been a very clever one. They came to us and told us that Australia had done it and that nobody agreed with your report so, obviously, that was not the direction to take.

Mr. Burrows: That might be true.

The Chairman: Then we had Professor Davis and the representative from the DTI equivalent who said, "We put out a discussion paper, but we are not at all sure what we are going to do." This was after the accountants had been in all of our respective offices telling us categorically that it was a done deal in Australia. It has been quite interesting. They attempted to start a steamroller by making us feel that we were the odd man out, but then we began to discover that everybody else was in the same quagmire that were in. It is good lobbying.

Mr. Burrows: It is music to my ears because I am here literally as an individual working with a small team. I have no facility to know what is happening elsewhere. We are not, in that sense, even an outside body. It is quite peculiar to be under that sort of pressure.

The Chairman: We are used to it in our business

Senator Angus: Since I missed the first part of your presentation, would you mind telling us again what the Law Commission is and your function within it?

Mr. Burrows: The Law Commission was set up in 1965 pursuant to the Law Commissions Act. We are the government's adviser on law reform, query what is meant by law reform, but it is normally taken to be non-partisan law reform.

Senator Angus: Are you paid by the government?

Mr. Burrows: We are paid and funded by the government. All our work has to be approved by a minister, normally by the Lord Chancellor. We are split up into teams.

Other work carried out by our team includes a major project on limitation periods, a major project looking at the whole issue of damages, and a major project on primitive contract. Other teams look at crime. Other teams look at company law, as such. Other teams look at property and trust. We are all housed in this building.

Senator Angus: In Conquest House.

Mr. Burrows: Yes.

Senator Hervieux-Payette: What is your relationship with the Bar? In Canada the accountants do not want to join with the Bar. As far as I am concerned, we heard a much more balanced presentation from the Bar than from the accountants. The

En Australie, on utilise un peu les deux. J'ai lu dans la presse que, d'après les comptables, l'Australie a trouvé un modèle très simple. Je pense que ceux qui ont dit cela n'ont pas bien lu le document.

Le président: Leur stratégie a été très intelligente. Ils sont venus nous voir et nous ont dit que l'Australie s'orientait dans ce sens, que personne n'était d'accord avec votre rapport et que ce n'était donc pas la voie à prendre.

M. Burrows: C'est peut-être vrai.

Le président: Puis le professeur Davis et le représentant du ministère qui est l'équivalent de votre ministère du Commerce et de l'Industrie nous ont dit: «Nous avons publié un document de travail mais nous ne savons pas vraiment ce que nous allons faire». Et ce, après que les comptables eurent tous fait le tour de nos bureaux respectifs pour nous dire catégoriquement que la réforme était chose faite en Australie. Cela a été plutôt intéressant. Ils ont essayé de mettre en marche leur rouleau compresseur en nous faisant croire que nous étions à la traîne, mais nous avons commencé à découvrir que tout le monde était dans la même situation. C'est du bon lobbying.

M. Burrows: Cela me fait plaisir d'entendre cela car je suis ici littéralement tout seul à travailler avec une petite équipe. Je n'ai aucun moyen de savoir ce qui se passe ailleurs. En ce sens, nous ne sommes même pas un organisme extérieur. Il est très curieux de se retrouver face à ce genre de pressions.

Le président: Nous y sommes habitués dans notre métier.

Le sénateur Angus: Étant donné que j'ai manqué la première partie de votre présentation, pourriez-vous nous dire à nouveau ce qu'est la Commission britannique de réforme du droit, et quelles sont vos fonctions au sein de cette commission?

M. Burrows: La commission a été établie en 1965 en vertu de la Law Commission's Act. Nous sommes les conseillers du gouvernement en matière de réforme du droit, nous nous informons sur ce que cela signifie, mais on admet normalement qu'il s'agit d'une réforme non partisane.

Le sénateur Angus: Êtes-vous rémunérés par le gouvernement?

M. Burrows: Nous sommes rémunérés et financés par le gouvernement. Nos travaux doivent être approuvés par un ministre, normalement le lord Chancelier. Nous sommes divisés en équipes.

Notre équipe s'occupe également d'un projet important sur les périodes de limitation, d'un autre sur toute la question des dommages, et d'un troisième sur les contrats primitifs. D'autres équipes s'occupent du droit pénal et d'autres encore du droit des sociétés en tant que tel. Il y en a aussi qui s'occupent de la propriété et des fiducies. Nous travaillons tous dans cet immeuble.

Le sénateur Angus: Conquest House.

M. Burrows: Oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Quelle est votre relation avec le Barreau? Au Canada, les comptables ne veulent pas s'allier au Barreau. En ce qui me concerne, nous avons entendu une présentation beaucoup plus perspicace de la part du Barreau que accountants presented their side of the story as business people; whereas lawyers see the overall impact of their request. I feel that accountants do not really understand the implications of what they are asking us to do. They want to change the whole system of law worldwide just to solve their problem. Surely we should be considering other remedies that would not jeopardize the plaintiff, for example. It seems that nobody cares about the plaintiff except the Bar.

Mr. Burrows: I agree. Our experience has been much the same

Linguistically, the accountants' case appears to be strong. Language such as "proportionality" and "reasonable share" are picked up by the press and the lobbyists in a way that implies that legislators are against proportionality and fairness.

One question I put to them quite often is: In a standard sort of case with several defendants involved, what, under a proportionate liability system, would you regard your percentage fault as being? I have never received a satisfactory answer to that question. On one view, it would be absolutely negligible

If you were to translate contribution proceedings into this first liability stage as has been suggested, what is the proportionate responsibility as between a dishonest fraudulent director and the accountant? Chances are that it would be absolutely negligible, and you would end up with an auditor, having contracted to carry out an audit, bearing virtually no liability. Of course, that is not what we want, but it seems to me that that is what you would end up with.

Senator Hervieux-Payette: If a bank owned an insurance company and a plaintiff were claiming loss due to false representations by the auditors, the insurance company or the bank would take the loss, but they would let the auditors fight the case in a public forum.

I have some sympathy for the individual professionals who seem to be saying, "You know, you have put a lot of burden on our shoulders." Perhaps the burden is too big and maybe we should address that situation. As you said, it is difficult to assess the proportionality issue. Even a judge would have difficulty with that.

Senator Angus: The judge would be inclined to award a much higher proportion against the accountant if he found that there were no other pockets That would be human nature.

Senator Angus: I have one more question, and it may not be a fair one. I have seen several press reports here in the U.K., as well as the DTI questionnaire- type survey of some 120 subjects, in which there have been criticisms of your report. Do you consider the criticisms to be valid, just in terms of summing up what we have been saying for the last hour and a half?

des comptables. Ces derniers ont présenté leur point de vue comme des gens d'affaires, alors que les avocats considèrent l'impact global de leur demande. J'ai l'impression que les comptables ne comprennent pas vraiment les conséquences de ce qu'ils nous demandent de faire. Ils veulent modifier tout le système du droit dans le monde entier, simplement pour résoudre leur problème. Nous devons certainement envisager d'autres solutions qui ne compromettraient pas le demandeur, par exemple. Il me semble que personne ne s'occupe du demandeur, à part le Barreau.

M. Burrows: Je suis tout à fait d'accord. Notre expérience est essentiellement la même.

Sur le plan de la terminologie, l'argument des comptables semble solide. Des termes comme «proportionnalité» et «part raisonnable» sont repris par la presse et les lobbyistes, d'une façon qui laisse à penser que les législateurs sont contre la proportionnalité et l'équité.

Je leur pose souvent cette question: dans un cas normal mettant en cause plusieurs défendeurs, à combien estimeriez-vous le pourcentage de la faute qui vous serait attribuable dans le cadre d'un régime de responsabilité proportionnelle? Je n'ai jamais reçu de réponse satisfaisante. Selon un point de vue, ce serait absolument négligeable.

Si l'on devait inclure les procédures portant sur la contribution à ce premier stade de l'établissement de la responsabilité, comme cela a été proposé, quelle est, proportionnellement, la différence de responsabilité entre un administrateur délinquant malhonnête et un comptable? Il est fort possible que cela soit absolument négligeable et on aurait alors un vérificateur qui aurait sous-traité une vérification et qui serait pratiquement non responsable. Bien entendu, ce n'est pas ce que nous souhaitons, mais c'est ce que l'on finirait par avoir.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si une banque possède une compagnie d'assurance et qu'un demandeur fait valoir une perte à la suite de fausses déclarations par les vérificateurs, la compagnie d'assurance ou la banque assumera la perte, mais elle laissera les vérificateurs défendre leur cause dans une tribune publique.

J'ai une certaine sympathie pour les professionnels qui disent que nous leur avons imposé un lourd fardeau. Peut-être le fardeau est-il trop lourd et peut-être devrions-nous faire quelque chose. Comme vous l'avez dit, il est difficile d'évaluer la question de la proportionnalité. Même un juge aurait de la difficulté à le faire.

Le sénateur Angus: Le juge serait enclin à faire payer davantage les comptables s'il n'y a pas d'autres poches dans lesquelles il peut puiser. C'est humain.

Le sénateur Angus: J'ai une autre question qu'il n'est peut-être pas juste de vous poser. J'ai lu plusieurs articles dans la presse, ici, en Grande-Bretagne, de même que le sondage-questionnaire du ministère du Commerce et de l'Industrie qui porte sur quelque 120 sujets, et où l'on trouve des critiques de votre rapport. Pensez-vous que ces critiques sont justifiées, si l'on prend simplement ce dont nous parlons depuis une heure et demie?

Senator Hervieux-Payette: You have three minutes for your defence!

Mr. Burrows: In my view, much of the criticism has been unfair. I believe we have presented a case for reforming section 310 which, combined with a review of the Unfair Contract Terms Act, would produce a fair regime for contractual and non-contractual disclaimers. I think the accountants should be making much more of the existing law on contributory negligence. Beyond that, I cannot see the case for a fundamental reform of joint and several liability.

Senator Meighen: What has been the experience with cohabitation of the two systems, which derived from the Marine Conventions Act?

Mr. Burrows: That is a peculiar scenario, because it is almost always one where the plaintiff is contributorily negligent. You are dealing there with a case of ships colliding. We have not done any research on that point, but I think you will find that the fundamental reason is that you almost certainly have contributory negligence of the plaintiff involved.

The Chairman: Professor Burrows, on behalf of the members of the committee, let me thank you for taking the time to appear here today. You have been most helpful.

Our next witnesses are from the Department of Trade and Industry.

Perhaps I can tell you something about our committee so you can better understand what we are doing. There are six members of the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce which basically considers all business related issues for the government. The committee is often referred to as the "Banking Committee", but its official title is the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce. There is a corresponding committee in the House of Commons.

Senator Meighen: That committee is not nearly as distinguished.

The Chairman: The reality is that it does not have the impact of our committee for two reasons: first, members of the House of Commons come and go but senators, like the members of your House of Lords, are appointed so, generally speaking, we are in office for a longer time; and, second, all the members of our committee have business careers so we begin with a knowledge of business issues.

Our six committee members in attendance are: Senators Colin Kenny, Donald Oliver, Michael Meighen, Celine Hervieux-Payette, David Angus and, of course, myself as chairman. We are accompanied by Ms Margaret Smith who works for the Research Branch, as well as Ms Trish Harrison who works for the Department of Industry, which is similar to your DTI.

By way of background I should tell you that the accountants embarked on such a earnest lobby on the minister, backbenchers, and on the Department of Industry vis-à-vis the issue of joint and several liability, that the minister and the department decided that Le sénateur Hervieux-Payette: Vous avez trois minutes pour vous défendre!

M. Burrows: À mon avis, une bonne partie de ces critiques sont injustes. Je pense que nous avons présenté un argument en faveur de la réforme de l'article 310 qui, associée à un examen de la Unfair Contract Terms Act, aboutirait à un régime équitable pour les délits de responsabilité contractuelle et non contractuelle. Je pense que les comptables pourraient beaucoup mieux utiliser le loi actuelle en matière de négligence contributive. À part cela, je ne vois pas ce qui justifierait une réforme fondamentale des dispositions sur la responsabilité conjointe et solidaire.

Le sénateur Meighen: Qu'est-ce qu'a donné la cohabitation des deux systèmes découlant de la Marine Conventions Act?

M. Burrows: C'est un scénario particulier car la plupart du temps, le demandeur a fait preuve de négligence contributive, puisque l'on parle d'abordage de navires. Nous n'avons pas encore fait de recherche là-dessus, surtout, je pense, parce qu'il y a presque certainement négligence contributive de la part du demandeur.

Le président: Professeur Burrows, au nom des membres du comité, je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de comparaître aujourd'hui. Vous nous avez été très utile.

Les témoins que nous accueillons maintenant représentent le ministère du Commerce et de l'Industrie.

Peut-être devrais-je vous donner quelques informations sur notre comité pour que vous puissiez mieux comprendre ce que nous faisons. Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce compte six membres et se charge essentiellement d'examiner pour le gouvernement toute question concernant les affaires. On l'appelle souvent «le comité des banques», mais son nom officiel est le comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Il existe, à la Chambre des communes, un comité parallèle.

Le sénateur Meighen: Ce comité-là est loin d'être aussi distingué.

Le président: En vérité, il n'a pas l'influence du nôtre pour deux raisons: premièrement, les députés passent et changent mais les sénateurs, comme les membres de la Chambre des lords, sont nommés et, en règle générale, occupent leurs fonctions pendant plus longtemps; deuxièmement, tous les membres de notre comité ont fait carrière dans les affaires et ont donc, au départ, une bonne connaissance des questions qui touchent ce domaine.

Les six membres du comité sont les sénateurs Colin Kenny, Donald Oliver, Michael Meighen, Céline Hervieux-Payette, David Angus et naturellement, moi-même, qui suis président. Nous sommes accompagnés de Mme Margaret Smith, qui travaille au Service de recherche et de Mme Trish Harrison, du ministère de l'Industrie, l'équivalent de votre ministère du Commerce et de l'Industrie.

Pour situer nos travaux, je dirais que les comptables ont orchestré un si sérieux lobby du ministre, des simples députés et du ministère de l'Industrie à propos de la question de la responsabilité conjointe et solidaire que le ministre et les

the way to deal with the problem was to shift it away from them and on to us. Therefore, we were asked to consider the issue of joint and several, the issue being driven by the accountants. That is important.

The accountants, by the way, also persuaded our committee equivalent in the House of Commons to find, on the basis of essentially no evidence, in my view, that the accountants were absolutely right. Parenthetically, it was suggested to me that it would be wonderful to have all the accountants on our side with an election coming up in the next eight or nine months. There is a not insignificant political element. That is how the problem came to be studied by our committee.

To date, we have, of course, received briefs from the accountants. The Canadian Bar Association also made a presentation which was quite indecisive. Their view is that this issue required an in-depth study rather than simply jumping directly to proportionate liability. We also held a teleconference with Professor Davis and Mr. Govey, your counter part in Australia. We also heard from the representatives of consulting engineers as well as a couple of Canadian lawyers who practice in this area.

What we are basically trying to understand, at the outset, is the extent to which it is a political, a public issue or a mixture of both. Is it a real problem?

Perhaps you could tell us what would be the likely outcome, in the U.K. of making changes in this area.

The accountants told us that a decision has already been made in Australia to make changes. However, in our discussions with the Australians, we found out that is not quite the case. They also told us that proportionate liability is the absolute situation in the U.S., but we have discovered that some States are in, some States are out, and some States have a variation of the theme. They said that the when the Burrows report was published in England it was dumped on so much that the government decided not to adopt it, and the government is leaning to proportionate liability. What they, in fact, were doing is what any good lobbyist would do, which is, basically, make us feel like the odd man out.

We would like to understand your position.

You should, perhaps, be aware of one other proviso which is pertinent in Canada but not, as I understand it, in the U.K. Within the joint and several problem, there is the issue of joint and several among defendants. There is also the issue of joint and several among partners where one of the defendants is a partnership. In Canada, partnership law is an area of provincial jurisdiction, so we have no jurisdiction to change that. Nevertheless, we would ultimately want to take a position on it at some point, partly because there is now at least a slight possibility that

ministères ont décidé que la seule façon de régler le problème était de s'en décharger sur nous. On nous a donc demandé d'étudier la question de la responsabilité conjointe et solidaire, laquelle est soulevée suite aux demandes pressantes formulées par les comptables. Ce point est important.

En passant, les comptables ont également persuadé le comité de la Chambre des communes qui fait pendant au nôtre — sans pour autant s'appuyer, de mon point de vue, sur quelques preuves que ce soit — que leur opinion était tout à fait fondée. Entre parenthèses, on a laissé entendre que ce serait fantastique de mettre tous les comptables de notre côté alors qu'une élection se profile à l'horizon, dans huit ou neuf mois. La question a donc un aspect politique qui n'est pas sans importance. Et c'est ainsi qu'on en est venu à soumettre le problème à notre comité.

Jusqu'ici, nous avons évidemment reçu des mémoires transmis par les comptables. L'Association du Barreau canadien a également présenté un exposé qui était assez peu concluant. À leur avis, la question mérite d'être étudiée de façon approfondie et l'on ne devrait pas tout simplement passer à la responsabilité proportionnelle. Nous avons également tenu une téléconférence avec le professeur Davis et M. Govey, vos homologues australiens. Nous avons aussi entendu les représentants des ingénieurs-conseils ainsi que deux ou trois avocats canadiens spécialistes de ce domaine.

Ce que nous essayons essentiellement de comprendre, au départ, c'est dans quelle mesure cette question est politique ou d'intérêt public ou s'il y a un peu des deux. Est-ce un véritable problème?

Peut-être pourriez-vous nous dire à quels résultats on peut s'attendre, au Royaume-Uni, si l'on apporte des changements en ce domaine.

Les comptables nous ont dit qu'en Australie, on avait déjà décidé de modifier les dispositions à cet égard. Toutefois, au cours de nos discussions avec les Australiens, nous avons découvert que ce n'était pas tout à fait le cas. Ils nous ont également dit qu'aux États-Unis, la responsabilité proportionnelle prévaut absolument, mais nous avons découvert que cette solution est adoptée dans certains États, rejetée par d'autres, et que dans certains autres encore, c'est une variante qui a été retenue. Ils ont déclaré que lorsque le rapport Burrows a été publié en Angleterre, il a été tellement critiqué que le gouvernement a décidé de ne pas l'adopter et penche en faveur de la responsabilité proportionnelle. En réalité, ils procédaient comme tout bon lobbyiste, c'est-à-dire qu'essentiellement, ils nous amenaient à conclure que nous étions les seuls à ne pas être dans la course.

Nous aimerions comprendre votre position.

Vous devriez peut-être aussi savoir qu'au Canada, nous devons tenir compte d'une autre condition qui, d'après ce que je comprends, n'est pas un élément pertinent au Royaume-Uni. Le problème de la responsabilité conjointe et solidaire englobe la question de la responsabilité entre défendeurs. Il y a également la question de la responsabilité conjointe et solidaire entre associés lorsque l'un des défendeurs est une société de personnes. Au Canada, le droit qui concerne les sociétés de personnes entre dans le champ de compétences des provinces, et nous n'avons donc

we will be asked by the Attorneys General of the provinces to look at the part that falls within their jurisdiction. Deputy ministers will be discussing that issue next week. We may or may not be asked to consider that but, in any event, we may want to have an opinion on the matter.

That is where we are.

I should also mention that, when the issue was first put to us, it was framed in such a way to suggest that there were only two alternatives, namely, joint and several, or proportionate.

Senator Angus: They have come around.

The Chairman: We have now at least gotten the auditors to admit there is a whole range of options and we have talked to them about some of them.

We want to know is where the process is heading in the U.K. From a public policy standpoint, what do you see as the major questions that ought to be answered, and what do you think those answers are likely to be?

Senator Angus: Perhaps we could have a copy of your draft legislation.

The Chairman: How is that for a very simple short opening question?

Mr. David Love, Director, Financial Reporting Policy, Department of Trade and Industry, U.K. We appreciate your taking the time to come over to visit with us. Certainly, the more government officials network, the clearer our perspective will be.

My responsibility within the DTI is for financial reporting policy on certain aspects of law reform. The oversight of company law falls to the DTI. My own interest is financial reporting policy and some aspects of capital law reform which is one of the core functions of the DTI in the UK. Mr. Steve Whittington is particularly concerned with the accounting industry as a whole in a sponsorship function, which is to translate, if you like, the situation of a sector of industry like accountancy services to government, and to translate government concerns to the industry. Although we have separate responsibilities, we actually come together in some areas which are relevant to this topic. One is company law reform in general and particularly the financial reporting aspects of it. The other is to have a view on the health and competitiveness of where the sector is going in relation to accountancy services. Steve deals particularly with auditors.

aucune autorité pour le modifier. Toutefois, il va falloir qu'éventuellement nous prenions position à cet égard, en partie parce qu'il y a maintenant au moins une possibilité, aussi infime soit-elle, que les procureurs généraux des provinces nous demandent d'examiner les dispositions qui entrent dans le champ de leurs compétences. Les ministres adjoints vont discuter de la question la semaine prochaine. Que l'on nous demande ou non de considérer la question, il serait bon que nous ayons une opinion en la matière.

Voilà où nous en sommes.

J'aimerais également mentionner que, lorsqu'on nous a transmis le dossier, le problème était posé de telle façon qu'il ne semblait y avoir que deux solutions, c'est-à-dire, la responsabilité conjointe et solidaire ou la responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Angus: Ils ont révisé leurs batteries.

Le président: Nous avons maintenant au moins amené les vérificateurs à admettre qu'il y a tout un éventail d'options et nous leur en avons présenté quelques-unes.

Ce que nous voulons savoir, c'est quelle est l'orientation du processus qui a été lancé au Royaume-Uni. Sur le plan de la politique gouvernementale, quelles sont, à votre avis, les questions d'importance majeure qui devraient être réglées, et quelles seront, selon vous, les solutions qui pourraient être adoptées?

Le sénateur Angus: Peut-être pourrions-nous avoir un exemplaire de la législation que vous êtes en train de préparer.

Le président: Voilà une première question simple et brève, où je ne m'y connais pas!

M. David Love, directeur, Politique sur l'information financière, ministère du Commerce et de l'Industrie, Royaume-Uni: Nous avons heureux que vous ayez pris le temps de venir nous rendre visite. Une chose est sûre, plus les représentants des gouvernements entretiennent de relations, plus nous aurons une vue perspicace des choses.

Au sein du MCI, je suis chargé de la politique sur l'information financière relative à certains aspects de la réforme du droit. C'est le MCI qui a la responsabilité du droit des sociétés. Personnellement, je m'occupe de la politique sur l'information financière et de certains aspects de la réforme du droit commercial et financier, une des principales fonctions de notre MCI. M. Steve Whittington est notamment chargé des relations avec les professionnels qui offrent des services de comptabilité, et son rôle, si vous voulez, est de transmettre au gouvernement des informations sur la situation d'un des secteurs de l'industrie - comme les services de comptabilité - et, d'autre part, de tenir l'industrie au courant des orientations gouvernementales. Même si nous avons des responsabilités distinctes, nos fonctions se chevauchent dans certains domaines qui touchent le sujet que je viens d'évoquer. Un de ces domaines est la réforme du droit des sociétés en général, et plus particulièrement, les éléments qui ont trait à l'information financière. Par ailleurs, nous cherchons tous deux à évaluer la santé et la compétitivité du secteur économique constitué par les services de comptabilité. Steve s'intéresse particulièrement aux vérificateurs.

We can talk a little about the background but we cannot tell you what our policy is. We are still in the process of considering the consultation which resulted in Andrew Burrows' report, and ministers have not taken a stand on that. We believe we can be most helpful by giving you the UK perspective.

Senator Angus: Perhaps you could indicate where you are headed and when you might arrive.

The Chairman: Perhaps you could also deal with the background issues that you take into account.

Mr. Love: We can be a bit more helpful than that on one topic, the question of joint and several liability within partnership and partnership law, which is one of our responsibilities.

My boss, Ian Laing, who is president of the Board of Trade, announced just over a week ago that the government did intend to introduce legislation to amend the law of partnership in the UK to introduce the concept of limited liability partnership for the active members of the partnership. The background to that is that, under existing law here, the members of a partnership have unlimited liability except if they are, essentially, sleeping partners. If they are investors, then there is statutory provision for limiting the liability, but only if they take no part in the active management of the business.

Senator Meighen: Would that only apply to a non-professional partnership?

Mr. Love: "Partnership" for us is a catch-all term for doing business together, if they do not have an agreement, so it covers absolutely everything.

Senator Angus: Does that include joint ventures?

Mr. Love: Yes. If you are not a company or a sole trader, you are a partner.

The Chairman: It is not merely among professionals, it is in fact partnership in as broad an interpretation as you could use?

Mr. Love: In terms of what the present law covers, yes. In terms of the amendment to the law, no. The amendment to the law we intend to propose is to introduce a new form of business association, in addition to those I have mentioned, which would be available to regulated professions. We put this in the context of the way in which business legislation was moving in other jurisdictions, particularly the United States, but also other places, there being a number of off-shore centres, including some close to home like Jersey, who are beginning to copy some of the state laws in the United States which make it possible for something to operate very much as a partnership rather than as a company, but

Nous pouvons vous parler un peu de ce qui forme la toile de fond de nos analyses, mais nous ne pouvons pas vous dire quelle est notre politique. Nous sommes encore en train de considérer le résultat des consultations qui ont abouti au rapport d'Andrew Burrow, et les ministres n'ont pas pris de décision à ce propos. Nous estimons que c'est en vous donnant la perspective qui est adoptée au Royaume-Uni que nous pouvons vous être le plus utiles.

Le sénateur Angus: Peut-être pourriez-vous indiquer dans quelle direction vous vous orientez et quand vous pensez arriver à une conclusion.

Le président: Peut-être pourriez-vous également nous parler des questions qui ont été soulevées à l'origine et dont vous tenez compte.

M. Love: Nous pouvons aller un peu plus loin que cela sur un sujet, la question de la responsabilité conjointe et solidaire dans le cadre d'une société de personnes et le droit qui s'applique à ce type de société, car c'est un des domaines dont nous nous occupons.

Mon patron, Ian Laing, qui est président de la Chambre de commerce, a annoncé il y a juste une semaine que le gouvernement avait l'intention de déposer un texte législatif afin de modifier le droit relatif aux sociétés de personnes du Royaume-Uni, et d'introduire la notion de responsabilité civile limitée qui s'appliquerait à des associés actifs. Cette idée a été lancée parce que, en vertu de la loi, les associés ont une responsabilité illimitée, sauf si, essentiellement, ce sont des commanditaires. Dans le cas des bailleurs de fonds, leur responsabilité civile est légalement limitée, mais uniquement s'ils ne participent pas du tout à la gestion de la société.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela s'applique uniquement à une société de personnes hors du secteur des professions libérales?

M. Love: Pour nous, «société de personnes» est un mot polyvalent qui désigne des gens qui font des affaires ensemble, sans avoir conclu d'accord; cela recouvre donc absolument tout.

Le sénateur Angus: Est-ce que cela comprend les coentreprises?

M. Love: Oui. Ce qui n'est pas compagnie ou entreprise individuelle est une société de personnes.

Le président: Cela ne se limite pas aux associations de professions libérales, vous donnez en fait à l'expression «société de personnes» l'interprétation la plus large?

M. Love: S'il s'agit de ce que la loi couvre actuellement, oui. S'il s'agit de ce que vise la modification de la loi, non. Cette modification a pour objet d'introduire une nouvelle forme d'association commerciale, qui s'ajouterait à celles dont j'ai parlée et dont pourraient user les professions libérales réglementées. Cela s'inscrit dans le contexte de l'évolution du droit des affaires dans d'autres juridictions, notamment aux États-Unis, mais également ailleurs, étant donné qu'un certain nombre de places extraterritoriales — certaines tout près de chez nous, comme Jersey — commencent à copier les dispositions législatives en vigueur dans certains États américains, lesquelles permettent à une entité de

which does provide limited liability for the partnership. Therefore, it ensures that a partner is only individually liable if he was concerned with the part of the business that is concerned. In the case of his liability for the general debts and obligations of the partnership, that is limited to whatever he puts in it.

Senator Hervieux-Payette: This, hopefully, will stop the rush to Jersev.

Senator Oliver: It will be limited to what an individual puts in it. If there are 10 auditors in the firm and only one of them worked on a particular transaction, under this new limited liability partnership, only the one partner would be liable.

Mr. Love: Under the new arrangement, if you were in the position of the plaintiff, then you would be suing the partnership as an entity, which is a new concept in English law. I mean, at the moment a partnership is simply an agglomeration, a group of partners.

The Chairman: Run the consequences through. You sue the partnership which consists of ten partners, only one of whom worked on your piece of business?

Mr. Love: The others are working on other people's business. They are active.

The Chairman: You are saying that a successful plaintiff cannot get at the partner's personal assets. The most that can be recovered is what that individual put into the business. A successful plaintiff cannot personally bankrupting the partner.

Mr. Love: You might also have a claim against the partner who is working on that particular piece of business.

The Chairman: Which would be a separate claim?

Mr. Love: Yes. What you would have available to you is, essentially, the assets of the business, just as if it were a company.

Mr. Steve Whittington, Head of Audit Regulations Section, Department of Trade and Industry: In return for that limited liability, then the partnership or this new entity would have to provide disclosure in a way that traditional U.K. partnerships have not had to.

The Chairman: Can you explain that?

Mr. Love: That is the other side of the equation.

Senator Kenny: What does "disclosure" mean?

Senator Meighen: That might have the effect, which Professor Burrows touched on earlier, of deciding whether there was contributory negligence. If I rush off to make a claim and I respond positively to the question: "Did you look at the terms of the partnership before you engaged them?" then I would or could be held contributorily liable if the disclosure is publicly available.

fonctionner beaucoup plus comme une société de personnes que comme une compagnie, mais assurent une responsabilité limitée à cette entité. Cela garantit, par conséquent, qu'un associé ne peut être tenu personnellement responsable que s'il a été impliqué dans la transaction qui est remise en cause. En ce qui a trait à sa responsabilité vis-à-vis les dettes et obligations sociales, cela se limite à ses apports.

Le sénateur Hervieux-Payette: Espérons que cela va mettre un frein à l'exode vers Jersey.

Le sénateur Oliver: La responsabilité sera limitée aux apports individuels. S'il y a dix vérificateurs dans une société et qu'un seul a été impliqué dans une transaction donnée, dans ce nouveau type de société à responsabilité limitée, seul cet associé sera responsable.

M. Love: Dans le cadre des nouvelles dispositions, si vous êtes le demandeur, vous pouvez alors poursuivre la société en tant qu'entité, ce qui est un nouveau concept pour le droit anglais. Je veux dire qu'à l'heure actuelle une société de personnes est simplement un collectif, un groupe d'associés.

Le président: Passons en revue les conséquences. Vous poursuivez la société qui est constituée de dix associés, dont un seul a travaillé sur votre transaction?

M. Love: Les autres s'occupent de dossiers différents. Ce sont des associés actifs.

Le président: Vous dites qu'un défendeur qui a eu gain de cause ne peut pas toucher aux biens personnels de l'associé. Le dédommagement maximal qu'il pourra obtenir se limitera aux apports de l'associé concerné. Un défendeur qui a gain de cause ne peut pas provoquer la faillite personnelle de l'associé.

M. Love: Vous pourriez également poursuivre l'associé qui s'est occupé du dossier en question.

Le président: Et ce serait une poursuite distincte?

M. Love: Oui. Le recours que vous auriez serait, essentiellement, les biens de la société, exactement comme s'il s'agissait d'une compagnie.

M. Steve Whittington, chef, Division de la réglementation des vérifications, ministère du Commerce et de l'Industrie: En échange de cette responsabilité limitée, la société de personnes, ou plutôt cette nouvelle entité, serait tenue de divulguer des informations que, traditionnellement, les sociétés de personnes n'avaient pas à fournir en Angleterre.

Le président: Pourriez-vous expliquer cela?

M. Love: C'est le revers de la médaille.

Le sénateur Kenny: Que signifie «divulguer»?

Le sénateur Meighen: Cela pourrait permettre, comme l'a brièvement indiqué plus tôt M. Burrows, de déterminer s'il y a eu négligence contributive. Si je porte précipitamment une accusation et si je réponds par l'affirmative à la question: «Avez-vous examiné les modalités selon lesquelles fonctionne la société avant d'engager ses services?» alors, je serais coupable de négligence contributive — ou du moins, je pourrais l'être — si ces informations ont été divulguées et si elles ont été rendues publiques.

Senator Angus: Under company law generally, there are various reporting requirements. These gentlemen have one of the key areas of responsibility in that field. Today, under the current law, partnerships do not have to file financial statements or quarterly returns.

Senator Kenny: I am trying to find out how you devious lawyers work.

Senator Angus: Is that what governments require?

Senator Kenny: Am I hearing them say that if this is put into effect, it will be possible to determine how much a lawyer earns within a firm and that would be published on a regular basis?

Senator Hervieux-Payette: No.

Senator Kenny: Is it not that kind of disclosure?

Senator Hervieux-Payette: No. Would it be the same regime as you apply to any other corporations or businesses, or would you have a separate system? I mean, reports have to be filed according to the law, but if there were gross negligence, would the same law apply? How limited would the limited liability be?

Senator Meighen: As we touched on, you might be able to sue the partner.

Mr. Love: The announcement we have made is simply a general intention to introduce legislation. We are now working out detailed proposals which we will publish for formal public consultation to anybody who is interested. We will take account of the results of that consultation and prepare legislative proposals.

Senator Meighen: What is the time frame?

Mr. Love: We are committed to producing detailed legislative proposals for consultation before Easter. We expect to do it during March. After the consultation, it will obviously be up to the ministers of the day to decide what priority they want to give it. The present ministers would certainly give it considerable priority.

Senator Kenny: I am still confused. Are you talking about the sort of disclosure you would have in a case involving, say, \$10,000?

The Chairman: That would not be as detailed.

Senator Meighen: What would you have to do under company law? Presently, you have to file a nine-year return and, under certain circumstances, you must publish financial statements.

Senator Hervieux-Payette: There are also private and public companies. The disclosure is not the same.

Le sénateur Angus: En règle générale, en vertu du droit des sociétés, il y a diverses exigences qui touchent la fourniture d'informations. Ces messieurs ont une des responsabilités clés en ce domaine. Aujourd'hui, dans le cadre de la loi actuelle, les sociétés de personnes ne sont pas tenues de déposer des états financiers ni des relevés trimestriels.

Le sénateur Kenny: J'essaie de voir comment vous travaillez, vous, les avocats retors.

Le sénateur Angus: Est-ce ce que requièrent les gouvernements?

Le sénateur Kenny: D'après ce que j'entends dire, si cette disposition entre en vigueur, il sera possible de déterminer combien un avocat qui fait partie d'un cabinet gagne, et cette information sera publiée périodiquement?

Le sénateur Hervieux-Payette: Non.

Le sénateur Kenny: Ce n'est pas le genre de divulgation d'informations dont on parle?

Le sénateur Hervieux-Payette: Non. S'agirait-il du même régime que celui que vous appliquez à n'importe quelle autre firme ou entreprise ou d'un système distinct? Je veux dire, en vertu de la loi, des rapports doivent être déposés, mais s'il y avait négligence grave, est-ce que la même loi s'appliquerait? Dans quelle mesure la responsabilité limitée serait-elle effectivement limitée?

Le sénateur Meighen: Comme nous l'avons vu, vous pourriez poursuivre l'associé.

M. Love: Dans l'annonce que nous avons faite, nous déclarons simplement, de façon générale, que nous avons l'intention d'introduire des mesures législatives. Nous élaborons en ce moment des propositions détaillées qui seront publiées, de façon à ce que nous puissions consulter officiellement et publiquement tous les intéressés. Nous tiendrons compte des résultats de cette consultation et nous préparerons des propositions législatives.

Le sénateur Meighen: Quel est votre échéancier?

M. Love: Nous nous sommes engagés à préparer les propositions législatives détaillées qui serviront aux consultations avant Pâques. Nous nous attendons à ce qu'elles soient prêtes au cours du mois de mars. Après les consultations, ce sera évidemment aux ministres qui seront en place alors de décider quelle priorité ils souhaitent donner à ce dossier. Les ministres en place actuellement y accorderaient certainement une très haute priorité.

Le sénateur Kenny: Je ne comprends toujours pas très bien. Parlez-vous de la divulgation d'informations qui aurait lieu dans le cas où la somme en litige serait, disons, 10 000 \$?

Le président: Cela ne serait pas aussi détaillé.

Le sénateur Meighen: Que serait-on tenu de faire conformément au droit des sociétés? À l'heure actuelle, il faut déposer un relevé sur neuf ans et, dans certaines circonstances, de publier des états financiers.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il faut se rappeler aussi qu'il y a des compagnies privées et des compagnies publiques. Les informations qu'elles doivent divulguer ne sont pas les mêmes. Mr. Whittington: The disclosure remains to be worked out.

The Chairman: You are saying that you must disclose enough to enable the purchaser of the services to be reasonably well informed about the firm, in the same way that a purchaser of shares in a company gets the prospectus and the annual report. Your consultations will concern the exact details of what this information should be.

Mr. Love: That is absolutely right. The intention of legislation is to focus on the introduction of limited liability for the new form of business association, and to add to that limited liability a financial disclosure requirement. The points of reference, of course, are, on the one hand, existing company law and, on the other hand, the existing partnership law. The question for consultation will be, given the nature of the new beast: Is it more appropriate to operate in one particular respect by analogy with company law or, in a particular respect, by analogy with partnership law?

One aspect of partnership law is that you reveal virtually nothing, except the names of the partners. We have already announced that that is inappropriate. Something more than that will be required, so anyone can make a financial judgment.

Senator Angus: Which are the "regulated" professions here in the U.K.? That is an interesting adjective.

Mr. Love: That also is a matter for consultation, because one of the issues that must be decided: What degree of regulation is to be regarded as sufficient in order to extend this privilege of limited liability?

Senator Angus: Would it include medicine, doctors?

Mr. Love: No, this is essentially aimed at commercial enterprizes.

The Chairman: It surely includes lawyers and accountants?

Mr. Love: That is the core that you would expect to be addressed.

Senator Hervieux-Payette: What about engineers and architects?

Mr. Whittington: It will address various professions within the construction industry, yes.

Senator Kenny: What do you expect this new legislation to bring to the party? How are you going to be further ahead in the game when this legislation is passed?

M. Whittington: La question de la divulgation d'informations reste à régler.

Le président: Si je vous entends bien, vous devez divulguer assez de renseignements pour permettre à la personne qui achète les services d'être raisonnablement bien informée sur la société, tout comme quelqu'un qui achète des actions d'une compagnie reçoit le prospectus et le rapport annuel. Vos consultations vont avoir pour objet de définir exactement ce en quoi ces informations doivent consister.

M. Love: C'est parfaitement exact. Ce que l'on cherche à faire par le biais de cette législation, c'est introduire la notion de responsabilité limitée dans le cadre de la nouvelle forme d'association commerciale, et ajouter à cette responsabilité limitée l'exigence de divulguer des renseignements financiers. Bien entendu, les textes de référence sont, d'un côté, le droit qui régit actuellement les sociétés et, de l'autre, la législation qui concerne aujourd'hui les sociétés de personnes. La question que l'on posera dans le cadre des consultations, étant donné la nature de cette nouvelle chose, sera: est-il plus approprié d'adopter, sur un point particulier, des dispositions analogues à celles que l'on trouve dans le droit des sociétés ou, sur d'autres points particuliers, des dispositions analogues à celles que l'on trouve dans le droit qui régit les sociétés de personnes?

Dans le droit régissant les sociétés de personnes, il n'y a pratiquement pas de dispositions qui vous obligent à révéler quoi que ce soit, sauf les noms de vos associés. Nous avons déjà déclaré que cela n'était pas approprié. Il va falloir exiger quelque chose de plus, pour que les intéressés puissent juger de la situation financière.

Le sénateur Angus: Quelles sont, ici, au Royaume-Uni, les professions libérales qui sont «réglementées»? C'est un adjectif intéressant.

M. Love: Cela fait également partie des consultations, car une des questions qui doit être réglée est la suivante: quel niveau de réglementation doit-on considérer suffisant pour accorder le privilège de responsabilité limitée?

Le sénateur Angus: Est-ce que cela comprend le secteur médical, les médecins?

M. Love: Non, cela vise essentiellement les entreprises commerciales.

Le président: Cela comprend sûrement les avocats et les comptables?

M. Love: C'est le principal secteur que l'on s'attend à voir examiner.

Le sénateur Hervieux-Payette: Et les ingénieurs et les architectes?

M. Whittington: Les propositions concerneront en effet diverses professions au sein de l'industrie de la construction.

Le sénateur Kenny: Qu'est-ce que cette nouvelle législation doit apporter à l'intéressé, selon vous? Dans quelle mesure allez-vous être mieux armé lorsque ce texte législatif aura été adopté?

Mr. Love: It was put to our ministers that existing partnership law, which in this country dates from statutes of 1890 and 1907 was fine for the classic situation of a 19th century partnership where, if the partners did not work together at the same desk, they could very easily get together in the same room at a partners' meeting. It was not unreasonable for them to know something about each other's business or competence or so forth.

If you are dealing with, as we are now, accountancy firms with in excess of 400 partners and law firms with almost 500, the suggestion was made that a partner can now say, "Frankly I do not even know who these people are. There could be some people out there who are taking a decision whom I have never met. They could be negligent and all my possessions are on the line." That is one line of argument.

They supported this line of argument by saying that other jurisdictions are dealing with it in a different way. They quoted, particularly, the way in which law had developed very recently in the United States. They mentioned the law of Delaware introduced in 1993 which is where, as we understand it, most of the U.S. accountancy partnerships choose to register. They say that the position is so odd that there may be off-shore centres developing to providing this kind of industry. They raised the question: "Is it not extraordinary that blue chip companies, serious professional bodies, should have to think about registering off-shore?"

Stripping out some of the rhetoric from that, there seemed to be two or three essential points. One, the law was indeed based on a 1890, 19th century model; two, businesses in other jurisdictions could arguably be getting a competitive advantage from being able to organise themselves in a more modern way; and three, did this not mean that we were falling rather behind the international model in terms of competitiveness?

Ministers were persuaded that those arguments had validity, therefore something should be done. However, there was one major qualification: The arrangements in the United States to a certain extent, and the arrangements in the off-shore centres to a very large extent, made very limited provision to protect creditors. The provision that they do make, approaches it in a different way from the way in which we would address it. To take the intended Jersey legislation as an example, it will have no financial disclosure requirements at all. The Jersey authorities will say that it is not required in respect of companies either. I think, to be at all credible to our audience, there must be really convincing safeguards for the people who are at risk, and we have already said those will include financial disclosure. It would operate in the way you have explained.

M. Love: On a souligné aux ministres que le droit qui, actuellement, concerne les sociétés de personnes et qui, dans ce pays, renferme des dispositions qui datent de 1890 et de 1907, était tout à fait adapté à une société de personnes classiques du IXX° siècle où les associés, même s'ils ne travaillaient pas ensemble au même bureau, pouvaient très facilement se réunir dans la même pièce. On pouvait donc raisonnablement s'attendre à ce que chaque associé sache quelque chose sur les dossiers des autres, et réciproquement, ainsi que sur leurs compétences et ainsi de suite.

Si vous vous retrouvez, comme c'est le cas à l'heure actuelle, avec des cabinets de comptables qui comptent plus de 400 associés et des cabinets d'avocats qui en ont presque 500, un associé peut maintenant dire, comme on nous l'a souligné: «Franchement, je ne sais pas qui sont ces gens-là. Il se peut que parmi les décideurs il y en ait que je n'ai jamais rencontrés. Ils peuvent faire preuve de négligence, et tous mes biens sont en jeu.» C'est un des arguments qui a été avancé.

Ceux qui l'on fait valoir en ont appuyé le bien-fondé en disant que dans d'autres juridictions, on agit de façon différente. Ils ont souligné notamment l'évolution du droit que l'on a pu constater très récemment aux États-Unis. Ils ont mentionné la loi adoptée en 1993 dans le Delaware, qui est l'État où, à ce que nous sachions, la plupart des sociétés de comptables américaines choisissent d'enregistrer leur raison sociale. Ils disent que la position actuelle reflète si peu la réalité que des places extraterritoriales peuvent se développer pour répondre aux besoins de ce genre d'industrie. Ils ont posé la question suivante: «N'est-il pas extraordinaire que des sociétés de premier ordre, des associations professionnelles très sérieuses, envisagent d'enregistrer leur raison sociale à l'étranger?»

Mis à part la rhétorique qui se cache derrière ces arguments, il semble qu'il y ait deux ou trois points essentiels. Premièrement, le droit est effectivement fondé sur un modèle qui date de 1890, du IXX^e siècle; deuxièmement, les entreprises qui sont créées dans d'autres juridictions pourraient sans doute bénéficier d'un avantage concurrentiel du fait de pouvoir s'organiser de façon plus moderne; et troisièmement, est-ce que cela ne signifie pas que nous sommes en retard par rapport à ce qui se fait sur la scène internationale sur le plan de la compétitivité?

Les ministres ont été persuadés que ces arguments étaient valides et par conséquent, que l'on devait faire quelque chose. Toutefois, il y avait une réserve importante: dans une certaine mesure, les arrangements possibles aux États-Unis et, dans une très large mesure, les arrangements possibles dans les places extraterritoriales prévoient une protection très limitée des créanciers. Celle qui existe est conçue de façon différente de celle que nous pourrions envisager. Si l'on prend, par exemple, la législation de Jersey, elle n'exige absolument pas la divulgation de renseignements financiers. Les autorités de Jersey vous diront que cela n'est pas non plus exigé des compagnies. Je pense que si nous voulons avoir quelque crédibilité aux yeux de ceux à qui nous nous adressons, nous devons prévoir des mesures vraiment convaincantes pour protéger les gens qui courent des risques, et nous avons déjà dit que ces mesures comprendront la divulgation

There are other possibilities, of course, that must be considered, but that is, broadly, the background to the decision that was announced. However, that applies solely to liability within the partnership.

The Chairman: Let us set that one aside for a second. What about joint and several amongst defenders? Perhaps we should consider what has happened just a few years back, because over the past few year it has affected not only the auditors, but indeed others, particularly the construction industry profession. Would be included in that profession?

Mr. Love: It would include engineers, architects and all those who provide professional services and who have the effect of the law which, taken as a whole and as it operates at the moment, is unfair to them.

I do not think that the initial representation was very well focused and that they intended to pursue several lines of argument. Initially they were pursuing the broadly economic line of argument, that is, they are suffering increasing difficulty in dealing with litigation and they are exposed to extremely high settlements, and so on and so forth. The auditors were not able to come together, to produce some figures to show the way in which claims against them were increasing in this country for a variety of reasons. Because of commercial confidentiality and also traditional confidentiality, they were not able to give us any information as to how settlements were going, which is a small fraction of the claims. They were not getting very far with the arguments in that sense. They chose to focus, instead, on the question of fairness and to make this other point, in regard to joint and several liability. They made the point that it is unfair that somebody who is only one of a hundred people associated with the discharge runs the risk of picking up the whole bill, as is currently the case. The classic way in which they put it is that somebody who is only 1 per cent to blame can be liable to 100 per cent of the damages.

Senator Angus: That is highly theoretical; is it not? Who has ever been found 100 percent liable?

Mr. Love: It is a question of fairness; is it not? It is based on a fundamental question of a principle of law, and that principle of law is based on a sort of rough justice. The question is always: Is the balance of justice as good as it can be in contemporary circumstances? They agreed that is the important question. We pointed out to them that it is a question that they share with a number of other professions, such as the construction industry and that we cannot have a solution that only applies to one profession. They agreed with that. Therefore we came to the Law Commission, specifically Andrew Burrows, and he agreed to look at this essential question of fairness in the law. The result was his report.

de renseignements financiers. Cela fonctionnera de la façon que vous avez décrite.

Il y a évidemment d'autres possibilités qui doivent être prises en considération mais, en gros, telle est la toile de fond de la décision qui a été annoncée. Toutefois, cela s'applique uniquement à la responsabilité au sein d'une société de personnes.

Le président: Mettons cela de côté un instant. Qu'en est-il de la responsabilité conjointe et solidaire entre défendeurs? Peut-être devrions-nous examiner ce qui s'est passé il y a juste quelques années, car au cours de l'année qui vient de s'écouler, cela a eu un impact non seulement sur les vérificateurs, mais sur d'autres, notamment les professionnels de l'industrie de la construction. Est-ce que cette notion s'appliquerait à cette profession?

M. Love: Cela s'appliquerait aux ingénieurs, aux architectes et à tous ceux qui fournissent des services professionnels et qui tombent sous le coup de la loi qui, prise dans son ensemble et de la façon dont elle s'applique à l'heure actuelle, est injuste envers eux.

Je ne pense pas que leur première argumentation était très au point ni qu'ils avaient l'intention d'explorer plusieurs thèses. Au départ, ils en avançaient une qui, en gros, avait un caractère économique, c'est-à-dire que les affaires litigieuses leur posent de plus en plus de problèmes et qu'ils s'exposent à des règlements extrêmement élevés, et ainsi de suite. Les vérificateurs n'ont pas pu s'entendre pour fournir des chiffres démontrant dans quelle mesure les recours adressés contre eux augmentent dans ce pays, pour diverses raisons. Le secret des affaires, et aussi le secret qu'ils observent traditionnellement, les ont empêchés de nous donner des informations sur les règlements, qui représentent uniquement une petite fraction des recours. En ce sens, ces arguments ne les menaient pas très loin. Ils ont choisi plutôt de se concentrer sur la question de l'équité et de faire valoir, en ce qui a trait à la responsabilité conjointe et solidaire, l'argument suivant. Ils ont souligné l'iniquité d'une situation où quelqu'un, qui n'est qu'une des quelque 100 personnes associées à l'exécution d'un contrat, court le risque d'avoir à payer toute la facture, comme c'est actuellement le cas. Essentiellement, ils ont fait valoir que quelqu'un qui n'a que 1 p. 100 des torts est responsable à 100 p. 100 des dommages et intérêts.

Le sénateur Angus: C'est hautement théorique, n'est-ce pas? Qui a jamais été déclaré responsable à 100 p. 100?

M. Love: C'est une question d'équité, vous ne pensez pas? Cela repose sur une question fondamentale, soulevée par un principe juridique, et ce principe juridique se fonde sur une sorte de justice un peu sommaire. La question reste toujours: est-ce que justice est faite de la façon la plus équitable que possible dans le contexte contemporain? Ils ont convenu que c'est là la question importante. Nous leur avons fait remarquer que c'est une question qui se pose à propos d'un certain nombre d'autres professions, par exemple, celle de l'industrie de la construction, et que nous ne pouvons pas avoir une solution qui s'applique uniquement à une profession. Ils en ont convenu. Par conséquent, nous nous sommes adressés à la Commission de réforme du droit, plus particulièrement à Andrew Burrows, et il a accepté d'examiné la question

Senator Angus: I am sure he is your new best friend.

Mr. Love: He prepared, as you can see, a very professional draft. It has at least raised the level of the debate in this country, in that it is focusing on the essential points of law in an informed way, rather than in a discursive sort of way. Without taking a view on the conclusions, because they are still before ministers, I think he has done an absolutely fantastic job. That view is shared by our ministers.

The ministers believed the right thing to do was to put it out to public consultation because the questions are not arcane questions of law, as they are sometimes represented, but basic questions on the whole, the answers to which may be more fair and produce a more just and reasonable outcome at end of the day. It went out for a wide range of consultation. Anybody who is interested can comment on the matters. We tried to focus, particularly, on the users of professional services, and particularly the users of partnerships.

Senator Angus: Did you put it out in the form of a questionnaire?

Mr. Love: We put it out as you see it printed here, as a sort of questionnaire. It was not a scientific questionnaire. It focused on eight questions, six or seven of which arose from points in the report. We took the chance of simply asking about the liability of partnership. Upon receiving the results of the consultation, we did some follow-up work with the main people concerned. That took us into the summer of this year.

At that point the auditors said, "Well hang on, can you wait just a minute? We put in initial representations to you, and we put in some further representations in response to the consultation questionnaire individually. Before ministers take a decision, we would like to think more about both what it is we really want." They did some further work on this, which led to a letter which landed on the president's desk this week. We will now consider that. There will be further discussions with them, one of two of their lobbyists, then we will go to general ministerial discussion.

Senator Oliver: Could you give us an idea of the number of replies you received to your questionnaire?

Mr. Love: About 140, which is pretty high for a company law matter. Some of them were pretty hefty too. We did go back and ask some of them to expand and develop their answers. essentielle de l'équité de la loi. Son rapport est le résultat de cette analyse.

Le sénateur Angus: Je suis sûr qu'il est votre nouveau meilleur ami.

M. Love: Comme vous pouvez le voir, il a fait un vrai travail de professionnel. Ce rapport a au moins le mérite d'avoir élevé le niveau de la discussion dans ce pays, car il a pour principal objet les questions de droit essentielles examinées, documents à l'appui, plutôt que de manière discursive. Sans me prononcer sur les conclusions, car les ministres en discutent encore, je pense qu'il a fait un travail absolument fantastique. Ce point de vue est aussi celui de nos ministres.

Ceux-ci ont estimé que la bonne façon de procéder était d'organiser une consultation publique, car il ne s'agit pas d'obscures questions de droit, comme on le prétend parfois, mais, dans l'ensemble, de questions fondamentales auxquelles on pourra ainsi apporter des réponses qui pourront être plus équitables pour arriver, en bout de ligne, à un résultat plus juste et plus raisonnable. Il a été convenu de tenir une consultation aussi large que possible. Tous les intéressés peuvent faire des observations. Nous avons essayé de nous concentrer particulièrement sur les utilisateurs de services professionnels, notamment ceux qui ont recours aux sociétés de personnes.

Le sénateur Angus: Est-ce que cette consultation a pris la forme d'un questionnaire?

M. Love: Nous avons effectivement élaboré une sorte de questionnaire dont vous voyez ici un exemplaire. Il ne s'agissait pas d'un questionnaire scientifique. Le document comportait essentiellement huit questions, dont six ou sept découlaient d'observations faites dans le rapport. Nous avons tenté le coup et décidé de tout simplement poser des questions sur la responsabilité d'une société de personnes. Une fois que nous avons eu en main les résultats de cette consultation, nous avons assuré un suivi avec les principales personnes concernées. Nous avons bouclé cette étape cet été.

À ce moment-là, les vérificateurs ont dit: «Bon, arrêtez, pourriez-vous attendre un petit peu? Nous vous avons présenté des arguments et, individuellement, nous avons fait d'autres observations en réponse au questionnaire de consultation. Avant que les ministres prennent une décision, nous aimerions réfléchir davantage sur les thèses que nous avons défendues dans les deux cas et déterminer ce que nous voulons réellement.» Ils ont donc approfondi la question et leur réflexion s'est matérialisée dans une lettre qui est arrivée cette semaine sur le bureau du président. Nous allons maintenant prendre cela en considération. Nous allons engager d'autres pourparlers avec eux, avec un ou deux de leurs lobbyistes, et ensuite, il y aura une discussion générale au niveau ministériel.

Le sénateur Oliver: Pouvez-vous nous donner une idée du nombre de réponses que vous avez reçues après avoir envoyé votre questionnaire?

M. Love: Environ 140, ce qui est un chiffre assez élevé pour une question concernant le droit des sociétés. Il y avait des réponses qui étaient aussi assez sibyllines. Nous avons communiSenator Oliver: Did you make that request of the engineering societies, and lawyers and accountants?

Mr. Love: There were three or four categories.

Senator Angus: You say the president received a letter just recently. Was this a report from any particular group?

Mr. Love: It was from the big six.

Senator Angus: Acting together?

Mr. Love: Yes, acting together.

Senator Angus: Are you the president?

Mr. Love: No, it is my minister. Senator Angus: Of the DTI?

Mr. Love: The title is: President of the Board of Trade.

Senator Meighen: Was the letter advancing new arguments or commenting on the Burrows report?

Mr. Love: It was essentially a development of the proposals they put to us before.

The Chairman: We have been told their lobbying effort is worldwide. It is the first time I have seen a globally organised lobbying effort. In any event, is it fair to assume that their recent submission to you is, in principle terms, essentially the same?

Mr. Love: Yes.

The Chairman: They may have rephrased the argument to deal with people like us who are questioning their position, but their basic position has not changed. Is that a sensible assessment of what they said?

Mr. Love: It is. If anything, they have further emphasised the importance they attach to dealing with joint and several liability rather than the secondary matters.

Senator Meighen: The limited liability?

Mr. Love: Through contract and so forth.

Senator Meighen: That is exactly what I was told a week ago in my office by a representative of the accounting profession. They are well coordinated.

The Chairman: This morning Minet gave us a copy of their response to your questionnaire. Is the accountants' response different, directionally?

Mr. Love: We have a slightly fragmented profession in this country, so we got responses from all the professional bodies, of

qué à nouveau avec certains répondants et nous leur avons demandé d'apporter un complément d'information.

Le sénateur Oliver: Avez-vous contacté les ingénieurs, les avocats et les comptables?

M. Love: Il y avait trois ou quatre catégories.

Le sénateur Angus: Vous dites que le président vient de recevoir une lettre. S'agit-il d'un rapport provenant d'un groupe spécifique?

M. Love: Elle venait des six grandes sociétés.

Le sénateur Angus: Agissant ensemble?

M. Love: Oui, agissant ensemble.

Le sénateur Angus: Est-ce vous le président?

M. Love: Non, c'est le ministre dont je relève.

Le sénateur Angus: Le ministre du Commerce et de l'Industrie?

M. Love: Son titre est: président de la Chambre de commerce.

Le sénateur Meighen: Avançait-on dans la lettre de nouveaux arguments ou s'agissait-il de commentaires sur le rapport Burrows?

M. Love: Essentiellement, ils développaient les propositions qu'ils nous avaient présentées auparavant.

Le président: On nous a dit que les pressions qu'ils exercent ont une dimension internationale. C'est la première fois que je vois un lobby s'organiser pour intervenir à l'échelle mondiale. Quoi qu'il en soit, peut-on partir du principe que les documents qu'ils vous ont soumis récemment reprennent fondamentalement les arguments qu'ils ont déjà avancés?

M. Love: Oui.

Le président: Ils peuvent avoir énoncé différemment leurs arguments pour prendre en compte des gens comme nous qui remettent leur position en question, mais fondamentalement, cette position n'a pas changé. Est-il juste de résumer de cette façon ce qu'ils ont dit?

M. Love: C'est juste. S'il y a un point qui a été souligné davantage, c'est l'importance qu'ils attachent au règlement du problème de la responsabilité conjointe et solidaire, avant toute autre chose.

Le sénateur Meighen: La question de la responsabilité limitée?

M. Love: Dans le cadre de contrats, et ainsi de suite.

Le sénateur Meighen: C'est exactement ce que m'a dit un représentant des comptables qui se trouvait dans mon bureau il y a une semaine. Leurs interventions sont bien coordonnées.

Le président: Ce matin, Minet nous a donné copie des réponses qu'ils ont fournies sur votre questionnaire. Est-ce que, sur le plan de l'orientation qui est adoptée, la réponse des comptables est différente?

M. Love: La profession est un peu fragmentée dans ce pays, nous avons donc reçu des réponses de toutes les associations

whom there are six. The big six, plus some of the other accountancy firms.

Senator Oliver: You were going to give us a bit more detail on the 140 responses.

Mr. Love: I will outline them in broad categories.

As far as the lobbying professions were concerned, they said exactly what you would expect them to say and it is no doubt what they have said to you. They rejected the recommendations in here as they related to joint and several liability. They either acknowledged or accepted the supplementary suggestions of Andrew Burrows.

A number, particularly those from the construction industry, said, "These are not relevant to us because our fundamental problem is an imbalance of marketing policy, with the contractor." The position of the engineer, or indeed the architect, is that he is not in a position to be terribly tough with the main contractor.

Senator Angus: He is looking for work?

Mr. Love: In a big civil engineering project, because these projects are extremely complex, they are rarely set up as a single piece of paper at one moment in time. They are not in a position to know who the other advisors may be or if one of those has a dodgy reputation. That is a view of some of the professions.

Senator Angus: Their ease of contracting out is not easy.

Mr. Love: Absolutely. Those professions essentially repeated what they had said before.

The legal profession, in virtually all the replies, were strongly in support of this.

Senator Angus: Do you include in that the commercial bar as well as the corporate bar?

Mr. Love: There are qualifications and refinements and so on.

Senator Meighen: Did they say, "This is what we grew up with, this is what we want to die with"?

Senator Oliver: Were they not asking to include limited partnerships?

Mr. Love: Essentially they agreed that Burrows had described the current law correctly, but their attitude was: so what? Most said, "We think, from our perspective, he is right when he says that the overall balances of fairness lies in the approach that is set out".

Obviously individual views may vary, but, that is broadly what was said by the representative bodies. The response of the Law Society of England, came in rather late. They had the advantage of discussing it with some of the others. It was a particularly

professionnelles qui sont au nombre de six. Il y a les réponses des six grandes associations, auxquelles s'ajoutent celles d'autres cabinets de comptables.

Le sénateur Oliver: Vous deviez nous donner un peu plus de détails sur les 140 réponses que vous avez reçues.

M. Love: Je vais les résumer en les classant dans de grandes catégories.

En ce qui concerne les associations professionnelles qui ont exercé des pressions, elles nous ont dit exactement ce que nous nous attendions à ce qu'elles disent, et c'est certainement ce qu'elles vous ont dit aussi. Elles ont rejeté les recommandations qui portaient sur la responsabilité conjointe et solidaire. Elles ont soit reconnu, soit accepté les suggestions supplémentaires d'Andrew Burrows.

Plusieurs, notamment celles qui représentent l'industrie de la construction, ont déclaré: «Ces recommandations ne nous concernent pas parce que le problème fondamental auquel nous faisons face est un déséquilibre au plan de la politique commerciale, vis-à-vis l'entrepreneur.» L'ingénieur, ou même l'architecte, considère qu'il n'est pas en position de se montrer extrêmement exigeant avec le principal entrepreneur.

Le sénateur Angus: Cherche-t-il du travail?

M. Love: Les grands travaux de génie civil sont des projets extrêmement complexes et pour cette raison, les modalités sont rarement consignées à un moment donné dans un seul document. Les intéressés n'ont pas la possibilité de savoir qui sont les autres conseils, ni si l'un d'entre eux a une réputation douteuse. Tel est le point de vue de certaines associations professionnelles.

Le sénateur Angus: Il ne leur est pas facile de se libérer des contrats.

M. Love: Absolument. Ces associations professionnelles ont essentiellement répété ce qu'elles avaient dit auparavant.

Quant aux juristes, dans pratiquement toutes les réponses que nous avons reçues, ils appuyaient fermement cette prise de position.

Le sénateur Angus: Cela comprend-il ceux qui pratiquent le droit des affaires ainsi que les spécialistes du droit des sociétés?

M. Love: Avec des réserves et des précisions, et ainsi de suite.

Le sénateur Meighen: Ont-ils dit: «C'est ce que nous avons connu jusqu'ici et c'est ce que nous voulons conserver»?

Le sénateur Oliver: Ne demandaient-ils pas d'inclure les sociétés de personnes à responsabilité limitée?

M. Love: Essentiellement, ils ont convenu que Burrows avait correctement décrit la loi actuelle, mais ils ajoutaient: «Et après?» La plupart d'entre eux nous ont dit: «De notre point de vue, il a raison lorsqu'il déclare que l'approche qui est définie assure, de façon générale, l'équilibre qui garantit l'équité».

Naturellement, il peut y avoir des variantes entre les opinions personnelles, mais c'est, en gros, ce qu'ont déclaré les corps de représentants. La réponse de la Law Society of England est arrivée plutôt tard. Cette société a eu l'avantage de pouvoir discuter de la focused response elaborated on the ways in which the law might be amended, without amending joint and several liability.

The Chairman: Is that brief a public document? re you in a position to send us a copy?

Mr. Love: No, but I could ask the Law Society if they would.

The Chairman: That would be extremely helpful.

Senator Angus: Has Burrows has quoted it?

Mr. Love: These are published in due course.

You also asked about joint and several liability partnerships.

Senator Oliver: You summed up what the solicitors said, and I am afraid I did not hear your comments.

Mr. Love: They said, "You could build on this and develop the suggestion in the report, which is that the law in this country could be amended to help the professions, but concentrate on the law of contract."

The Chairman: Could it help the professions if you did not abandon the principle of joint and several liability?

Mr. Love: Burrows said that, leaving joint and several liability as it is, he thought a number of steps, that could be taken, deserved investigation, steps that would help the professions without disadvantaging other people. What he had in mind is that there are various idiosyncracies or oddities in our law of contract which gets in the way of free bargaining between the client and the customer which could be reformed. He mentioned two or three areas in particular.

Senator Angus: Such as?

Mr. Love: In the case of auditors, there is a specific problem which is that, at the moment, there is a statutory ban on an auditor limiting his liability.

The Chairman: By contract. Senator Oliver: Section 310?

Mr. Love: Section 310, that does not apply to the work he does for the company outside his capacity as auditor, but it covers a great deal of business of course. The auditors would simply like that to be removed Andrew Burrows suggested numbers of ways of addressing that, short of removal, and so does the Law Society of England.

Senator Angus: It would be a level playing field approach.

Mr. Love: Absolutely, yes. There is a difficulty with that, however.

Senator Angus: Has it to do with public law?

question avec d'autres. La réponse qui a été fournie se concentrait particulièrement sur les moyens de modifier la loi sans toucher aux dispositions sur la responsabilité conjointe et solidaire.

Le président: S'agit-il d'un document public? Pouvez-vous nous en envoyer un exemplaire?

M. Love: Non, mais je pourrais demander à la Law Society de le faire.

Le président: Cela serait extrêmement utile.

Le sénateur Angus: Est-ce que Burrows l'a cité?

M. Love: Ces documents sont rendus publics en temps opportun.

Vous avez également posé une question à propos des sociétés de personnes dont la responsabilité est conjointe et solidaire.

Le sénateur Oliver: Vous avez résumé ce que les avocats ont dit, et je crains de ne pas avoir entendu vos observations.

M. Love: Ils ont déclaré: «Vous pourriez partir sur ces bases et développer la suggestion que l'on trouve dans le rapport, à savoir que la loi de ce pays pourrait être modifiée pour aider les professions libérales, mais concentrez-vous sur le droit régissant les contrats.»

Le président: Est-ce que cela pourrait aider les professions libérales si vous n'abandonniez pas le principe de la responsabilité conjointe et solidaire?

M. Love: Burrows a indiqué que, si on laisse la responsabilité conjointe et solidaire telle qu'elle est, il y a un certain nombre de mesures qui méritent d'être explorées, des mesures qui aideraient les professions libérales sans pour autant désavantager qui que ce soit. Ce à quoi il pensait, c'est aux diverses particularités ou bizarreries des dispositions concernant l'octroi des contrats qui empêchent les parties en cause de négocier librement et qui pourraient être modifiées. Il a mentionné notamment deux ou trois domaines.

Le sénateur Angus: Par exemple?

M. Love: Dans le cas des vérificateurs, il se pose un problème particulier car, à l'heure actuelle, il est interdit par la loi à un vérificateur de limiter sa responsabilité.

Le président: Par le biais d'un contrat.

Le sénateur Oliver: C'est l'article 310?

M. Love: L'article 310 qui ne s'applique pas au travail qu'il fait pour la société autrement qu'à titre de vérificateur, mais cela couvre naturellement une grande part d'activités. Les vérificateurs aimeraient simplement que cette disposition soit abrogée. Andrew Burrows a suggéré un certain nombre de moyens de régler ce problème, à part l'abrogation, et c'est également ce qu'a fait la Law Society of England.

Le sénateur Angus: On chercherait à faire en sorte que les règles du jeu soient équitables.

M. Love: Absolument, oui. Il y a toutefois une difficulté.

Le sénateur Angus: Est-ce que cela a trait au droit public?

Mr. Love: Public contract means that the work is on behalf of the shareholders and the management is simply acting as their agent.

The Chairman: How could the management contract you out of something you are doing for the shareholders?

Mr. Love: There is that, which puts them in a difficult position. It is even more so if you have a powerful board of directors who do need not pay too much regard to their shareholders.

Is there no other incentive, rather than putting up something which is in the interest of shareholders, but not in the interests of the company?

The reason for this law back in 1928, was because of a particularly notorious case in the 1920's, where a company had absolved its directors and auditors, more or less, from all responsibility to the company. This was written into the articles of association of the company, which was a very common practice at that time.

Senator Angus: It is still not for auditors but, rather, for directors.

Mr. Love: Our clause would apply to directors, officers, and auditors

Senator Angus: I have never seen it apply to auditors but certainly to directors and officers. It is quite appropriate, but not for auditors. It is not appropriate, because you are paying them.

The Chairman: Perhaps you could elaborate further on the views of the law association?

Mr. Love: Andrew Burrows also looked at the problems associated with our Unfair Contract Terms Act. That has within it and is founded on a so called "reasonableness test", but the way the law has developed over the last 20 years has made it very difficult for anybody to anticipate what a court might regard as reasonable, so it is of little use.

He suggests some ways of approaching that. On several occasions you have touched on contributory negligence. That clearly is another area that might be particularly relevant. It is a tricky area because, if the director is the one who has been fraudulent and the company is the actual client, how can it be held that the company is liable? That is the traditional line of argument.

However, there are other areas to consider. I would point to cases in the Australian courts which have gone the other way. The general view appears to be that this is an area of the law where there is a great deal of uncertainty. More development could be helpful, but all that is touched on in the law society's paper.

I would go back to the results of consultation. As you would expect, the lawyers are very much on the other side, effectively against. We tried to encourage the business community to participate, and we particularly wanted the input of investors. The result was a split.. I should not name individual parties except so far as they have gone public, because we have not gone public

M. Love: Par contrat public, on entend que les travaux sont réalisés au nom des actionnaires et que la direction est simplement leur agent.

Le président: Comment la direction pourrait-elle vous dégager d'un contrat dont vous vous déchargez au nom des actionnaires?

M. Love: C'est vrai, et cela les met dans une position difficile. C'est encore plus vrai lorsque vous avez un conseil d'administration puissant qui ne s'occupe pas trop de l'avis des actionnaires.

N'y a-t-il pas d'autres incitatifs, à part prévoir quelque chose qui est dans l'intérêt des actionnaires mais non dans l'intérêt de la société?

Cette disposition législative a été prise en 1928 parce que, dans les années 20, il y a eu un cas célèbre, une société qui avait plus ou moins dégagé de toute responsabilité envers elle ses administrateurs et ses vérificateurs. La disposition faisait partie des statuts constitutifs de la société, une pratique très répandue à l'époque.

Le sénateur Angus: C'est toujours le cas, pas pour les vérificateurs, mais pour les administrateurs.

M. Love: Notre disposition s'appliquerait aux administrateurs, aux cadres et aux vérificateurs.

Le sénateur Angus: Je n'ai jamais vu ce genre de disposition s'appliquer aux vérificateurs, mais aux administrateurs et aux membres de la direction, certainement. C'est tout à fait approprié, mais pas dans le cas des vérificateurs. Ce n'est pas approprié parce que vous les payez.

Le président: Peut-être pourriez-vous expliquer davantage le point de vue de la Law Association.

M. Love: Andrew Burrows s'est aussi intéressé au problème découlant de notre Unfair Contract Terms Act. Cette loi est fondée sur ce qu'on appelle le contrôle de vraisemblance, mais il est devenu tellement difficile — à la façon dont le droit a évolué au cours des 20 dernières années —, de prévoir ce qu'un tribunal peut considérer comme étant raisonnable que cette disposition n'a plus une grande utilité.

Burrows recommande plusieurs façons d'aborder la chose. À plusieurs reprises, vous avez parlé de négligence contributive. Et bien, c'est sans doute là une autre façon d'aborder le problème qui pourrait convenir tout à fait. Certes, le terrain est peu sûr, parce que si c'est l'administrateur qui a fraudé et que l'entreprise est le client, comment peut-on la tenir responsable? C'est d'ailleurs là l'argumentation généralement invoquée.

Il y a cependant d'autres aspects dont il faut tenir compte. Je pourrais vous citer des cas où les tribunaux australiens ont tranché dans un sens tout à fait opposé. Il semble qu'on soit généralement d'accord pour estimer que ce domaine du droit donne lieu à beaucoup d'incertitude. Il conviendrait de mieux le cerner, ce dont il est question dans le document de la Law Society.

J'aimerais revenir sur les résultats de la consultation. Comme vous pouviez vous y attendre, les avocats sont contre et penchent très nettement de l'autre côté. Nous avons essayé d'inciter le milieu des affaires à participer à nos consultations et nous avons surtout tenté de recueillir l'avis des investisseurs. Nous en avons conclu que les opinions sont partagées. Je ne nommerai ici

with the result of the consultation. However, in respect of our institutional investors who are represented in particular by two very large organisations, one was emphatically against doing anything. The other was emphatically on the side of the auditors, but they included a footnote indication that they do not attach a great deal of importance to auditors' reports in any event.

The business community has found it much more difficult to take a stand. The main representative organisation is the Confederation of British Industry, the CBI. They were split, with some being strongly in favour of the lobbyists, and some emphatically against the lobbyists. Some agreed that something needs to be done but not what is on the table. They have not reached a consensus.

What we have in front of us now is a letter to our bosses, written by the main professional organisations representing the auditors and the construction industry as well as a number of other institutions. The latest signatory is indeed the CBI.

The Chairman: The CBI being the Council of British Industries?

Mr. Love: Yes, and other representative organisations, in which they say they have managed to come together on one point. They would request our ministers set in hand a further review going beyond this, and that they approach the issue from a more general economic perspective. In other words, the drafters of the document are treating this as a specialist question.

The signatories to that letter include people who were not persuaded on the particular suggestions made by the auditors and others. However, they were willing to go with the CBI, but only so far as to say: Let's have another look at it. That is the specific proposition ministers have adopted.

The Chairman: Which is in fact almost precisely where we are. We want to broaden the base and to see the big picture. We want the range of alternatives, not just the one the auditors support. We want to figure out if it is a real economic problem or just people not wanting to pay large insurance fees or whatever. It is very interesting to note that we have wound up, by a totally different process, in almost exactly the same place.

Senator Kenny: You could look at the different levels: where it is an economic problem, and whether there is unfairness which can be remedied by other solutions.

Senator Meighen: It seems that there is no doubt that there is a problem.

Senator Kenny: Yes, but there may be a variety of issues that can be solved.

Senator Meighen: There is a lot of doubt about the solution.

The Chairman: Does that cover your overview?

personne qui n'aurait annoncé publiquement sa position, parce que nous n'avons pas diffusé les résultats de cette consultation. Cependant, sachez qu'un de nos deux investisseurs institutionnels, qui sont représentés par deux très grandes organisations, s'est opposé à ce qu'on fasse quoi que ce soit. L'autre, en revanche, s'est rangé très nettement du côté des vérificateurs, en précisant qu'il n'accorde, de toute manière, pas beaucoup d'importance aux rapports des vérificateurs.

Le milieu des affaires a eu beaucoup de difficultés à prendre position. Les membres de la principale organisation de gens d'affaires, la Confederation of British Industry, la CBI, étaient divisés, une partie étant tout à fait favorable aux lobbyistes et l'autre étant résolument contre leur position. Certains reconnaissaient qu'il fallait faire quelque chose, mais pas ce qu'on leur proposait. La CBI n'a pas dégagé de consensus.

Nous nous retrouvons maintenant avec une lettre adressée à nos patrons, émanant des grandes organisations professionnelles qui représentent les vérificateurs et l'industrie de la construction, ainsi que plusieurs autres institutions. Le dernier signataire en date de cette lettre est la CBI.

Le président: La CBI qui est le Council of British Industries?

M. Love: Oui, aux côtés des autres organisations représentant aussi le milieu des affaires. Les signataires de cette lettre déclarent être parvenus à s'entendre sur un point: ils voudraient que nos ministres demandent une étude plus poussée et conduite sous un angle plus économique. Autrement dit, les auteurs de la lettre estiment que cette question est affaire de spécialistes.

Parmi les signataires de cette lettre on retrouve des gens qui n'ont pas été convaincus par les suggestions des vérificateurs et d'autres. Ils sont toutefois prêts à suivre la CBI, à condition qu'on leur permette de jeter un nouveau coup d'oeil sur tout ce dossier. C'est la proposition que les ministres ont retenue.

Le président: Nous sommes à peu près dans la même situation que vous. Nous voulons élargir notre base de consultation pour dresser un portrait plus vaste de la situation. Nous voulons connaître toute la gamme des solutions possibles, pas seulement de celles qu'appuient les vérificateurs. Nous voulons savoir si nous avons affaire à un véritable problème économique ou simplement à des gens qui ne veulent pas payer de grosses primes d'assurance ou que sais-je encore. Il est intéressant de constater qu'après avoir suivi une démarche totalement différente, nous nous retrouvons dans une situation presque identique à la vôtre.

Le sénateur Kenny: Vous pourriez vous aborder la question sur les deux plans: d'une part, s'agit-il d'un problème d'ordre économique et, d'autre part, êtes-vous en présence d'iniquités auxquelles vous pourriez remédier d'autres façons?

Le sénateur Meighen: Il semble certain que nous avons affaire à un problème.

Le sénateur Kenny: Certes, mais il y a peut-être tout un ensemble de questions que nous pourrions régler.

Le sénateur Meighen: Beaucoup de gens entretiennent des doutes quant à la solution.

Le président: En avez-vous terminé avec votre aperçu?

Senator Kenny: It is very difficult, when looking at the different jurisdictions, to try to cherry pick, because there are always pieces of legislation that you do not understand or jurisdictions with which you are not familiar. How is your thinking is evolving?

Mr. Love: All we can really talk about today is the menu of options with the department. There is a variety of possibilities, on which we have not taken a view. In a sense we are almost at the same stage as you, though we may have had a larger volume of representations.

Senator Oliver: You received 140 responses to your questionnaire, which is something we do not have.

Senator Kenny: Can you tell us what is on your menu?

Mr. Love: At one extreme you can say that we must do something about joint and several liability as it stands. At the other extreme you can come to the view that, according to Andrew's study — and most of the overseas lobbyists seem to have come to it so far — the present situation is at the least unfair,

Senator Angus: What other solutions are there?

Mr. Love: The question was raised as to how much practical use they would be. The Burrows report talks about four kinds of ways in which you can amend proportionate liability, in one respect or another. The USA has gone for one of those, with the securities litigation at the end of last year. There is very little experience of that so far, and the legal advice we are getting on that is rather mixed as to whether it will achieve its end, let alone whether it will be unfair.

Senator Oliver: There is the situation in New South Wales which is quite different. There are also the approaches that were taken in Jersey and the Channel Islands.

Mr. Love: We must also consider New Zealand.

Senator Meighen: There is the British Columbian approach: proportionate liability when there is contributory negligence.

Mr. Love: Contributory negligence is unfair in terms of all of that, as you know, it raises some very knotty questions. Before taking action in any of those areas one would want assurance that the sort of solution that would result would be of some practical help and no practical disadvantage to the people concerned. That has not yet been established. Clearly, one of the options is to pursue that and to investigate other alternatives.

A second option is to look more closely at the modified proportionate liability approaches. However, when we put that to the lobbyists in this country, they were not at all keen on the modified proportionate liability approaches, for reasons that were not entirely clear.

Le sénateur Kenny: Il est très difficile de faire un choix à partir de ce qui se passe dans différents pays, parce qu'on se retrouve toujours aux prises avec des textes de loi qu'on ne comprend pas ou avec des problèmes d'instance que l'on ne connaît pas. Où en êtes-vous dans votre raisonnement?

M. Love: Tout ce dont nous pouvons véritablement parler aujourd'hui, au ministère, c'est du menu des possibilités s'offrant à nous. Il s'en trouve d'ailleurs plusieurs à propos desquelles nous ne nous sommes pas encore fait d'opinion. En un sens, nous en sommes presque au même stade que vous, si ce n'est que nous avons entendu un plus grand nombre d'argumentations.

Le sénateur Oliver: Vous avez reçu 140 réponses à votre questionnaire, ce qui n'est pas notre cas.

Le sénateur Kenny: Pouvez-vous nous dire ce que vous avez à ce menu?

M. Love: À une extrême, vous pourriez dire que nous devons faire quelque chose au sujet de la responsabilité conjointe et solidaire, telle qu'elle se présente à l'heure actuelle. À l'autre extrême, on pourrait conclure que, d'après l'étude conduite par Andrew — et dont l'avis est, jusqu'à présent, partagé par la plupart des lobbyistes à l'étranger — que la situation actuelle est injuste, pour dire le moindre.

Le sénateur Angus: Quelles sont les autres solutions?

M. Love: On s'est demandé jusqu'à quel point ces solutions seraient applicables. Le rapport Burrows fait état de quatre manières de modifier la responsabilité proportionnelle. Les États-Unis ont opté pour une de ces solutions dans le cas du contentieux des valeurs mobilières, à la fin de l'amée dernière. Mais jusqu'ici, on manque de modèles et les avis juridiques que nous recueillons pour savoir si cette solution parviendrait aux fins voulues sont plutôt partagés, et il n'est même pas question du risque d'iniquité.

Le sénateur Oliver: La situation dans la Nouvelle-Galles du Sud est assez différente. Et puis, il y a l'approche retenue à Jersey, et celle adoptée dans les îles Anglo-Normandes.

M. Love: Il y a aussi la Nouvelle-Zélande.

Le sénateur Meighen: Il y a également l'approche adoptée en Colombie-Britannique qui consiste à faire intervenir la responsabilité proportionnelle dès qu'il y a négligence contributive.

M. Love: Comme vous le savez, la négligence contributive est injuste dans ce genre de situations, et elle soulève des questions plutôt épineuses. Avant de prendre une quelconque mesure à cet égard, il faudrait être certain que le genre de solution adoptée aura un effet pratique et ne désavantagera pas les personnes concernées. Jusqu'ici, on n'est pas parvenu à cette conclusion. À l'évidence, l'une des solutions possibles consiste à investiguer plus à fond cette formule ainsi que d'autres.

Une deuxième solution consisterait à étudier de plus près le modèle de la responsabilité proportionnelle. Cependant, quand il en a été question avec les lobbyistes britanniques, ils ne se sont pas montrés emballés par la possibilité de modifier la responsabilité proportionnelle, pour des raisons qui ne sont pas tout à fait claires.

The Chairman: Why?

Mr. Love: I do not know whether they are simply playing the cards one at a time, seeing if they get the "big one" and then come down. However, I think Andrew Burrows also suggests that it remains to be seen, whether those will be effective.

The Chairman: In exploring the modified options, did you explore a range of modifications? Burrows has some and there are a number, in the various stages of development, in the United States. Did you explore with them a range of options, or is their basic view — unspoken of course – that: "Until we are convinced that we cannot get 100 per cent of what we want, we will hang tough"? Is that where they are coming from?

Mr. Love: That is where they are coming from. That was the gist of the letter we received most recently.

Senator Hervieux-Payette: You mentioned the contractor, the engineer and the architect. Normally, contractors are incorporated and they have limited liability, whereas engineers and architects have not. When everything falls apart, of course, probably everyone shares some of the blame. In my province contractors must be bonded so, if they go bankrupt, the fund provides for some payment. Of course, at the end of the day, normally there should be a proportion attributed to each and every one of participants who may be at fault.

Why would auditors be treated differently?

Mr. Love: Incorporation is one element of that question. In this country there are only two areas of business where you cannot limit liability by contract. One of them is auditors in respect of a statutory audit and similar work. The other is the solicitor when he is advising on legally contentious matters which may be before a court. In both cases there is a statutory limitation. Those are almost the only statutory limitations that apply. In the past, there were probably also strategic or professional rules against incorporating professional practices but, over the years those have been effectively repealed in this country. It has been possible for an auditor of a company to operate as a company itself. Since 1989, solicitors have also been able to incorporate if they choose to do so. Very few have.

Senator Kenny: Why?

Mr. Love: I think the basic reason has to do with the partnership ethos and the internal contortions of partnerships as compared with the internal constitution of companies. The partnership offers a more flexible mechanism for people to be introduced to the partnership and leave it without requiring a lot of capital up front; so on and so forth.

The Chairman: Do they talk about the tax advantages?

Mr. Love: They talk about the tax a great deal.

Le président: Pourquoi?

M. Love: Je ne sais pas. Peut-être veulent-ils simplement jouer une carte à la fois, en attendant de sortir leur atout. Mais je crois qu'Andrew Burrows, lui aussi, précise qu'il reste à voir si ces solutions sont efficaces.

Le président: Quand vous explorez les différentes options modifiées, explorez-vous également toute la gamme des modifications envisageables? Burrows en propose quelques-unes et les États-Unis sont en train d'en envisager plusieurs qui sont à différents stades d'étude. Avez-vous effectivement envisage plusieurs solutions avec les lobbyistes ou estiment-ils, a priori—sans que cela soit dit bien sûr— que tant qu'ils ne sont pas convaincus d'obtenir en totalité ce qu'ils recherchent, ils feront les difficiles? C'est cela leur position?

M. Love: Oui. C'est le fondement de la lettre que nous venons de recevoir.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous avez parlé de l'entrepreneur, de l'ingénieur et de l'architecte. Normalement, les entrepreneurs sont constitués en société et leur responsabilité est donc limitée, contrairement aux ingénieurs et aux architectes. Bien sûr, quand tout s'effondre, il y a sans doute lieu de blâmer un peu tout le monde. Dans ma province, les entrepreneurs doivent être cautionnés et, s'ils font faillite, les fonds déposés en caution permettent de rembourser une partie de leurs dettes. Certes, chaque participant pouvant avoir une responsabilité dans la faillite devrait normalement être appelé à assumer une partie de la responsabilité financière.

Pourquoi donc accorde-t-on un traitement différent aux vérificateurs?

M. Love: La constitution en société est une des facettes du problème. En Grande-Bretagne, il n'existe que deux types d'activités commerciales pour lesquelles on ne peut limiter la responsabilité par le biais d'un contrat. Il y a d'abord la vérification statutaire et les travaux du genre effectués par les vérificateurs. Il y a également le travail de l'avocat qui donne des conseils dans le cas d'un litige pouvant se trouver devant les tribunaux. Dans les deux cas, il y a restriction statutaire. Ce sont à peu près là les deux seules restrictions statutaires existantes. Dans le passé, il existait des règles stratégiques ou professionnelles interdisant à des professions libérales de se constituer en société mais, au fil des ans, celles-ci ont été abrogées. Ainsi, le vérificateur d'une société peut lui-même se constituer en société. Depuis 1989, les avocats, eux aussi, peuvent se constituer en société s'ils le désirent. Mais peu d'entre eux l'ont fait jusqu'ici.

Le sénateur Kenny: Pourquoi?

M. Love: Je crois que cela tient essentiellement à l'éthique qui caractérise les associations et aux modes de fonctionnement interne des sociétés de personnes, par rapport à celui des compagnies constituées en corporation. Dans les sociétés de personnes, les mécanismes d'admission et de départ des associés sont plus souples, parce qu'ils exigent une mise de fonds inférieure, et ainsi de suite.

Le président: Parlent-ils d'avantages fiscaux?

M. Love: Beaucoup.

Senator Kenny: If I understood some of the discussions we had earlier today, contracting does not really protect an individual, because other parties may be involved who are not party to the contract but who would have an opportunity to establish recourse. The only real protection one would have would be in a limited liability company. In fairness, it means either you set up a lot of companies for each project you get into, or you risking your company being folded. Having said that, you would not lose your home when the company goes under. There are still some benefits in doing that. If you were pursuing alternatives, some form of incorporation seems to me to be a desirable way to go. Without considering the tax opportunities, if I were coming to it clean, I would be inclined to incorporate on each project.

Senator Hervieux-Payette: What do you mean by "each project"?

Senator Kenny: Every time I entered into an arrangement I would incorporate.

Senator Hervieux-Payette: With every new client?

Senator Angus: Yes, just as Frank magazine does.

The Chairman: They have incorporated a separate company for every issue, so that when they lose a liable suit it is relevant only to the assets of the company, which is a single issue, which is essentially a company with no assets. Quite clever actually. That is what they have done.

Mr. Love: Under our incorporation law, under our new measure, they will have some of the advantages of partnership and some of the advantages of incorporation so far as preserving the innocent partner's position is concerned. It does leave the question of whether the business as such is unreasonably exposed, whether the balance of risk is unreasonable.

That comes back to the basic questions of fairness, hence the terms of reference of the Burrows report.

The other aspect we also had in mind, of course, is international competitiveness. We want to know what is happening in other jurisdictions, partly because we want, generally, to be up-to-date, and partly because we could envision a kind of arbitrary litigation. We have been paying attention to what has happened in your provinces, what has happened in Australia, and what has happened in the various states of the USA. We have commissioned some work of our own on the position in Europe. However, it seems that nobody is actually very far ahead of both our countries.

Senator Kenny: Is part of the problem the pressure on companies to get a clean audit? Could one of the solutions be a much more qualified audit, or a much more extensive statement at the beginning of the audit where the auditors qualify X, Y and Z at the beginning of the process? I felt some sympathy for the group who said they pay little of attention to the work of auditors.

Le sénateur Kenny: Si je me réfère à certains des échanges que nous avons eus plus tôt aujourd'hui, la passation de contrats ne protège pas vraiment l'individu, parce que d'autres parties pourraient être concernées sans être signataires du contrat et se trouver tout de même en position de fonder un recours. La seule véritable protection dont on pourrait disposer, serait celle offerte par une entreprise à responsabilité limitée. Disons les choses comme elles sont, soit vous constituez une société pour chaque projet, soit vous risquez, un jour, de perdre votre compagnie. Cela étant, vous ne perdriez pas pour autant votre maison. La société de personnes présente tout de même certains avantages. Mais à l'analyse des solutions possibles, j'ai l'impression qu'on pourrait être tenté par la constitution en corporation. Si l'on fait fi des possibilités sur le plan fiscal, s'il n'y avait pas de problème sur ce plan-là, je serais enclin à constituer une personne morale pour chaque projet.

Le sénateur Hervieux-Payette: Que voulez-vous dire par «chaque projet»?

Le sénateur Kenny: Pour chaque contrat, je constituerai une corporation.

Le sénateur Hervieux-Payette: Avec chaque nouveau client?

Le sénateur Angus: Oui, tout comme le fait le magazine Frank.

Le président: Le magazine Frank constitue une corporation pour chaque dossier qu'il traite et quand il perd un procès, le jugement ne concerne que les actifs de la société en question, soit ceux correspondant à un seul dossier et qui sont essentiellement inexistants. En fait, c'est très intelligent. C'est ce que fait le magazine Frank.

M. Love: Notre loi sur l'incorporation des sociétés et la nouvelle mesure que nous envisageons comportent des avantages en matière de protection du partenaire de bonne foi, tant dans le cas d'une société de personnes que dans celui d'une corporation. Reste à savoir si l'entreprise en tant que telle est exposée de façon déraisonnable, si le partage du risque est déraisonnable.

Cela nous ramène donc à la question fondamentale de l'équité, d'où le mandat de l'étude Burrows.

Et puis, il y aussi, bien sûr, la question de la compétitivité internationale. Nous voulons savoir ce qui se passe dans les autres pays, surtout parce que nous voulons être à la page, d'une façon générale, mais aussi parce que nous pourrions envisager une sorte de procès arbitraire. Nous avons suivi de très près ce qui s'est fait dans vos provinces, ce qui s'est fait en Australie et ce qui s'est fait dans les divers États américains. Nous avons même commandé notre propre étude pour connaître la position des autres pays d'Europe. Mais il semble que personne d'autre ne soit très en avance sur nos deux pays.

Le sénateur Kenny: Le problème ne tient-il pas en partie au fait que les compagnies font l'objet de pressions pour produire des rapports ne faisant état d'aucune réserve? Est-ce qu'une solution ne consisterait pas à permettre la production de rapports de vérification plus nuancés, ou comportant une opinion du vérificateur assortie de réserves, tout au début du rapport, à propos de tel ou tel point? Je ressens une certaine sympathie pour le

The disclosure requirements for a new issue, would result in some pretty candid statements being made. You have to practically say to people, "You may lose your shirt on this if you go ahead and, furthermore, we do not think a prudent person should do this. Grannies and folks in sneakers should stay away from this issue."

Is part of the problem that too many auditors feel obliged to come forward with a clean audit? Should the answer be: "Qualify your audit and be damned."

Senator Meighen: They may not be the auditors for the company next year.

Senator Kenny: They may not be, but if they are all in the same boat, if they all had to play the same game, next year's auditors could be sued and be put out of business. Then, perhaps, we will have more accurate auditing statements. The root of the problem is, that we are discovering that the audit statement is fiction.

Senator Meighen: Is that because they have left out some qualification, or is it because usually because they did not ask the questions or did not do the work?

Senator Kenny: Perhaps there is room for a less clean audit.

The Chairman: The question is: Why should we bail the auditors out? They may be being nice to their client to keep the business.

Mr. Love: I think we share one common position with the auditors on that, which is that the audit opinion in this country has got too heavily qualified for reasons of liability, and we would like to put them in a position, by some means, in which they could be both more robust with the company, more robust in their opinions and where they could extend that opinion to cover a wider range of matters. Certain aspects of corporate governance arose out of a debate that has been going on here for a couple of years. It would be nice if the statutory auditor were in a position to do more such as give a firmer opinion on the quality of the internal controls."

Senator Kenny: Would this, in turn, mitigate the liability?

Mr. Love: They are afraid, of course, that any opinion they give will be used against them. They have been extremely cautious about this, but it would be good if they could do more. There is the statutory fall-out which, of course, interests everybody. I had thought that, possibly from a global perspective, there were only two things in our debate which would be remotely of interest. One is the customer's view, which we touched on earlier, which has come out of our consultation. The other is the question of the robustness of the audit opinion. This was something that the firms were specifically asked to think about. In

groupe qui a déclaré ne pas trop prêter d'attention au travail des vérificateurs.

L'obligation d'information dans le cas d'une nouvelle émission pourrait donner lieu à des déclarations plutôt franches. Les vérificateurs auraient pratiquement à déclarer: «Vous risquez de perdre votre chemise avec cette affaire et, de plus, nous ne pensons pas qu'il soit prudent d'acheter ce produit. Les grands-mères et les pantouflards devraient se tenir loin de cette émission».

Le problème n'est-il pas en partie dû au fait que beaucoup trop de vérificateurs sont obligés de soumettre des rapports ne comportant aucune réserve? Faudrait-il leur dire: «Nuancez votre rapport de vérification et supportez-en les conséquences».

Le sénateur Meighen: Les vérificateurs risquent de ne plus être engagés l'année suivante.

Le sénateur Kenny: Peut-être, mais si on les met dans le même bateau que l'entreprise qu'ils vérifient, si tout le monde doit jouer le même jeu, les vérificateurs de l'année suivante pourraient être poursuivis et perdre leur entreprise. Peut-être alors formule-ront-ils des avis plus précis sur leur vérification. Le fond du problème, c'est que nous nous rendons compte que les avis des vérificateurs ne sont que fiction.

Le sénateur Meighen: Est-ce que parce qu'ils devraient exprimer certaines réserves, ce qu'ils ne font pas, ou parce qu'en général ils ne répondent pas aux questions posées ou encore qu'ils n'effectuent pas le travail voulu?

Le sénateur Kenny: Peut-être devrait-on permettre la production de rapports de vérification qui soient moins tirés au cordeau.

Le président: La question est de savoir pourquoi nous devrions nous porter à la défense des vérificateurs. Peut-être sont-ils gentils avec leurs clients pour protéger leur contrat?

M. Love: Je crois que nous partageons l'avis des vérificateurs à ce propos, à savoir que les opinions du vérificateur, en Grande-Bretagne, comportent beaucoup trop de réserves, à cause des risques de poursuite, au point où nous aimerions leur permettre, d'une façon ou d'une autre, d'être plus solides envers l'entreprise, plus solides dans les opinions qu'ils expriment, et couvrir un éventail de questions plus large. Le débat que nous tenons ici depuis deux ou trois ans a débordé sur certains aspects de la régie d'entreprise. Ce serait bien si les vérificateurs statutaires pouvaient émettre une opinion beaucoup plus ferme quant à la qualité des vérifications internes.

Le sénateur Kenny: Est-ce que cela atténuerait leur responsabilité?

M. Love: Certes, les gens ont peur que les opinions qu'ils émettent se retournent contre eux. Ils se sont montrés extrêmement prudents à ce sujet dans le passé, mais ce serait bien s'ils pouvaient faire plus. Il y a bien sûr la question des conséquences sur le plan statutaire à laquelle tout le monde s'intéresse. J'aurais pensé que, d'un point de vue plus général, notre débat n'aurait comporté que deux éléments susceptibles de présenter un certain intérêt. D'abord, le point de vue du consommateur, dont nous avons parlé plus tôt, et qui est ressorti à l'occasion de nos consultations. Deuxièmement, il y a la question de la solidité de

fact, in a press report of a few weeks ago in the *Financial Times* the question was raised: If the law were amended as the auditors wish, would it result in stronger audit opinions?

Senator Meighen: Are they saying that it will?

The Chairman: You mean "stronger" as in more beneficial; not stronger as in pro-company?

Mr. Love: Yes. That would be an interesting proposition.

Senator Hervieux-Payette: Would they have to be appointed by somebody else?

Mr. Love: In theory they are appointed by the shareholders.

Senator Hervieux-Payette: In a public company, for instance, could they be appointed by the security commission or an outside party with which they do have the same kind of friendship? I may be farfetched, but at the same time it is very difficult to discern an arm's length relationship between the auditors and the management.

Mr. Love: They would still be afraid of being sued — with indemnity, of course.

The Chairman: You have commissioned a report to assess what is happening in the U.K. When do you expect to have that?

Mr. Love: We are checking on the position in other European countries.

The Chairman: Where does that stand?

Mr. Love: It will be a relatively informal report. We will have that in a few weeks.

Senator Angus: Where do we go from here? Just so I understand it, are you now at the stage of responding to the letter requesting that you do a broader study?

Mr. Love: That is right.

Senator Angus: Would that go back to Burrows?

Senator Hervieux-Payette: The request is to produce legislation with a more economic angle to it.

Senator Angus: That is right.

The Chairman: Could we have a copy of that letter? I do not suggest by any surreptitious means. We have already you for the law society reply.

Senator Angus: I could lend you a brown envelope.

Senator Kenny: That is the customary way in Canada for us to get information.

The Chairman: Customarily it shows up addressed to the opposition members in a brown unmarked envelope.

Mr. Love: It is a very short letter.

The Chairman: Can you tell us what they envision the study to produce?

l'avis du vérificateur. Nous avons spécifiquement demandé aux cabinets de réfléchir sur cette question. En fait, il y a quelques semaines, le *Financial Times* a soulevé la question dans un article: si la loi était modifiée selon les désirs des vérificateurs, est-ce que l'opinion des vérificateurs serait plus solide?

Le sénateur Meighen: C'est ce qu'ils prétendent?

Le président: Vous employez l'expression «plus solide» dans le sens de «plus bénéfique», pas de plus solide en faveur des entreprises qui les vérifient?

M. Love: Tout à fait. Ce serait une proposition fort intéressante.

Le sénateur Hervieux-Payette: Devraient-ils être nommés par quelqu'un d'autre?

M. Love: En théorie, ils sont nommés par les actionnaires.

Le sénateur Hervieux-Payette: Mais dans une entreprise publique, par exemple, ne seraient-ils pas nommés par la Commission des valeurs mobilières ou par une partie indépendante avec qui ils n'entretiendraient pas le même genre de rapport d'amitié? Je pousse peut-être la chose un peu loin, mais il est très difficile de voir une quelconque relation d'indépendance entre les vérificateurs et la direction de l'entreprise.

M. Love: De toute façon, ils craindraient encore d'être poursuivis et, bien sûr, de devoir verser des indemnités.

Le président: Vous avez demandé un rapport afin d'évaluer ce qui se passe au Royaume-Uni. Quand vous attendez-vous à le recevoir?

M. Love: En fait, nous sommes en train de vérifier la position des autres pays européens.

Le président: C'est-à-dire?

M. Love: Ce sera un rapport tout à fait officieux. On nous le remettra dans quelques semaines.

Le sénateur Angus: Et à partir de là? Éclairez ma lanterne! Vous en êtes au stade où vous devez répondre à la lettre vous invitant à tenir une étude plus large?

M. Love: Tout à fait.

Le sénateur Angus: Allez-vous englober l'étude Burrows?

Le sénateur Hervieux-Payette: On vous a demandé de rédiger un texte de loi obéissant à une orientation plus économique.

Le sénateur Angus: C'est cela.

Le président: Pourrait-on obtenir copie de cette lettre? Je ne vous demande pas de l'obtenir de façon clandestine, puisque nous vous avons déjà demandé de nous fournir la réponse de la Law Society.

Le sénateur Angus: Je pourrais vous prêter une enveloppe brune.

Le sénateur Kenny: C'est habituellement de cette façon qu'on obtient les informations, au Canada.

Le président: Habituellement, il s'agit d'une enveloppe brune anonyme, adressée aux membres de l'opposition.

M. Love: Il s'agit d'une lettre très courte.

Le président: Que s'attendent-ils à ce que l'étude produise?

Mr. Love: A cynic would say, "To come to a conclusion different from that found in the Burrows report.

The Chairman: Is the purpose of the letter to authorize you to do another study designed to reach a different conclusion?

Mr. Love: Formally speaking, the purpose of the letter is to say that this particular report approached matters from a particular angle, a legal angle. The view of those who signed the letter is that there would be some merit in doing a study from a wider, as they put it, and economic perspective.

Senator Kenny: Just to follow on Senator Hervieux-Payette's comments, the law reform commission told us that if the SEC or some other regulatory commission were to be a part of this, the comparisons in the auditors' reports would be like night and day. I mean, they will be so different you will not know you are dealing with the same company, and that is because one must contain the truth and the other is written for show.

Senator Oliver: One of the groups that appeared before us in Canada was the Canadian Bar Association. They gave a very short brief which they will supplement later on. They urged us to take the time to do a complete study.

They briefly wrote about, first, limiting those to whom a duty of care is owed and, second, limiting services to which professional liability attaches. Could I have the benefit of your view on those two possible approaches to the professions?

Mr. Love: On the duty of care, the debate here has been whether the state of the law at the moment draws the auditor's duty of care too narrowly. The operative case is one involving a company called *Caparo* Industries which dates back about six years. You are probably familiar with it.

Senator Angus: It was mentioned today. It involves a third party.

Mr. Love: We could supply you with the references. That case has been supplemented by a number of High Court, Court of Appeal, and House of Lords' decisions in other commercial cases since. The upshot of it is that, as the case law stands at the moment, the auditor's responsibility, as the auditor of a company, is to the members of the company as a body, to the general meeting of the company to whom he presents his comments on the end report of the accounts. It is not to any one of those members as an individual investor, or to a prospective investor, like a purchaser of the company, unless he has established a direct duty of care to them by some other means.

There is a recent decision on the biggest damages claim outstanding against an U.K. accounting partnership at the moment, where the auditor of a company which was about to be bought by another company was invited to a meeting with the purchaser. The purchaser of the company had read this legal case

M. Love: Si l'on était cynique, on dirait: «Tirer une conclusion différente de celle du rapport Burrows».

Le président: La lettre a-t-elle pour objet de vous autoriser à effectuer une autre étude en vue de parvenir à une conclusion différente?

M. Love: Officiellement, cette missive revient à dire que le rapport Burrows a abordé la question sous un angle particulier, l'angle juridique. Les signataires de la lettre estiment qu'il conviendrait d'effectuer une étude d'un point de vue plus large, comme ils le disent, sous un angle économique.

Le sénateur Kenny: Pour enchaîner sur ce qu'a dit la sénatrice Hervieux-Payette, la Commission de réforme du droit nous a déclaré que si la Commission des valeurs mobilières ou quelque autre commission réglementaire avait un mot à dire dans la vérification des entreprises, les rapports des vérificateurs ne seraient plus du tout les mêmes. Ce que je veux dire c'est qu'ils seraient tellement différents qu'on n'aurait plus l'impression d'avoir affaire à la même entreprise, parce qu'il s'agirait alors de dire la vérité alors que, pour l'instant, les rapports ne sont rédigés que pour la forme.

Le sénateur Oliver: Au Canada, nous avons entendu le témoignage de représentants de l'Association du Barreau canadien. Leur exposé a été très court et ils comptent le compléter plus tard. Ils nous ont instamment demandé de prendre le temps d'effectuer une étude complète.

Dans leur courte lettre, ils nous ont ensuite demandé, premièrement, de limiter l'étude à ceux envers qui il faut exercer un devoir de vigilance et, deuxièmement, aux services à qui incombent une responsabilité professionnelle. Pourriez-vous nous donner votre point de vue sur ces deux approches possibles?

M. Love: Nous nous sommes demandé si l'état du droit ne limite pas trop le devoir de vigilance du vérificateur. L'arrêt de principe, au Royaume-Uni, concerne une entreprise appelée Caparo Industries, dans une cause qui remonte à six ans environ. Mais vous en avez sans doute entendu parler.

Le sénateur Angus: On nous en a parlé aujourd'hui. Il y est question d'une tierce partie.

M. Love: Nous pourrions vous remettre la documentation concernant cette affaire. Depuis, le jugement a été repris dans plusieurs décisions de la Haute Cour, de la Cour d'appel et de la Chambre des lords. Il en découle que, compte tenu de la jurisprudence actuelle, le vérificateur — en tant que vérificateur d'une entreprise — est responsable envers l'ensemble des membres de l'entreprise, envers l'assemblée générale de la compagnie à qui il présente ses commentaires à la fin de son rapport comptable. Il n'est pas responsable envers les investisseurs à titre individuel, ni envers les investisseurs potentiels, comme l'acheteur de l'entreprise, sauf s'il a, d'une autre façon, contracté envers lui un devoir de vigilance.

Une décision vient d'être rendue au sujet de la plus importante demande en dommages-intérêts jamais lancée contre un cabinet d'experts-comptables au Royaume-Uni. Les vérificateurs d'une entreprise sur le point d'être achetée par une autre avaient été appelés à participer à une réunion avec l'acheteur. Celui-ci, qui and knew it very well, and he turned to the auditor and said, "As the auditor of the company, do you stand by the report, is it all right", and the auditor said, "Yes". However, it was not all right and, as a result, the partnership is facing a \$100 million settlement which is in the process of going to appeal. That was a case where somebody had established a direct duty of care.

Senator Oliver: Very directly.

The Chairman: That was a very clever purchaser.

Mr. Love: Normally it is extremely limited. The argument in this country tends to be: Has *Caparo* defined the case too narrowly? The supplementary cases simply evaporate on that.

Senator Oliver: How do they distinguish Hedley Byme?

Mr. Love: They argued, both in regard to the case I have just mentioned and *Caparo*, that this was broadly in accord with *Hedley Byme* principles of negligence. The phrase used — and I think is one which has been repeated throughout the cases — is that it is unreasonable for somebody to have an indeterminate obligation to an indeterminate range of people.

The Chairman: Are you likely to wind up having done this broader, economic study? Let me call it a "commercial based" study.

Mr. Love: I cannot tell you that. That is one of the questions a minister will decide.

The Chairman: It seems you are, essentially, in the same position we find ourselves, except that we are under some pressure to recommend a policy to our government by probably May or June of next year. Have you any advice to offer us as to what our process ought to be?

More importantly can we be kept informed of developments here? It would certainly help us if we were au courant with what is happening here as we go through our process which is likely to lead to some sort of a recommendation in the May or June.

Mr. Love: We would appreciate that too. As to future timing I cannot see ministers coming to an agreement on the terms of an announcement before January at the very earliest.

Senator Angus: When does the election have to be called?

Mr. Love: It has to be by early May.

Senator Meighen: Is your campaign 30 days?

Mr. Love: Yes.

Senator Angus: You folks do not change with the government?

Mr. Love: No, no.

Senator Angus: So the initiatives would not die?

connaissait bien la jurisprudence, s'est adressé au vérificateur pendant la réunion et lui a demandé: «À titre de vérificateur de l'entreprise, vous soutenez le rapport, n'est-ce pas?», ce à quoi le vérificateur a répondu oui. Malheureusement, la situation n'était pas parfaite et, à cause de cela, le cabinet de vérificateurs a été condamné à verser la somme de 100 millions de dollars; il s'est pourvu en appel. Voilà un cas où quelqu'un a établi un devoir de vigilance directe.

Le sénateur Oliver: Effectivement très direct.

Le président: C'était un acheteur éclairé.

M. Love: Normalement, c'est très limité. En général, au Royaume-Uni, on a tendance à se demander si le jugement *Caparo* ne définirait pas la chose de façon trop étroite. Partant, les jugements qui ont suivi n'ont pu que confirmer celui-ci.

Le sénateur Oliver: Et quelle différence font-ils avec les principes de *Hedley Byrne*?

M. Love: Les tribunaux ont soutenu que, tant en ce qui concerne la cause que je viens de vous mentionner que la cause Capan, cette position est largement conforme aux principes de négligence de Hedley Byme. La phrase employée — et je crois qu'elle a été constamment reprise dans les autres causes —, c'est qu'il est déraisonnable d'imposer à quelqu'un une obligation indéterminée envers un groupe indéterminé de gens.

Le président: Pensez-vous que vous en aurez terminé après avoir effectué cette étude plus large, de nature plus économique? Permettez-moi de la baptiser d'étude «de nature commerciale».

M. Love: Je ne puis vous le dire. C'est une question à laquelle un ministre devra répondre.

Le président: Il semble, pour l'essentiel, que vous vous trouvez dans la même situation que nous, si ce n'est que nous faisons l'objet de pressions pour recommander une politique à notre gouvernement, sans doute en mai ou juin de l'année prochaine. Auriez-vous des conseils à nous donner sur la façon dont nous devrions procéder pour cela?

Mais, surtout, nous aimerions que vous nous teniez informés de ce qui se passe ici. Cela nous aiderait beaucoup de savoir ce qui se passe chez vous, pendant que nous poursuivons notre démarche qui devrait nous conduire à formuler une recommandation en mai ou juin.

M. Love: Nous en serions heureux. Quant à l'avenir, je ne puis vous dire si les ministres parviendront à s'entendre sur la teneur d'une annonce avant janvier, ou plus tôt.

Le sénateur Angus: Quand les élections seront-elles déclenchées?

M. Love: D'ici le début mai.

Le sénateur Meighen: Et la campagne dure 30 jours?

M. Love: Oui.

Le sénateur Angus: Vous ne changez pas quand le gouvernement change, n'est-ce pas?

M. Love: Non.

Le sénateur Angus: Donc, ce projet ne s'éteindra pas avec les élections?

Mr. Love: No, and certainly the initiative from outside, as you well know, will continue.

The Chairman: The problem is not going to go away?

Senator Kenny: It sounds like you are talking a time frame of more than a year.

Mr. Love: At the moment this is not politically contentious.

Senator Angus: Is it not an issue on which Labour would be particularly sympathetic.

Mr. Love: It is contentious with a number of individuals and others within Parliament — some who have no time at all for the professionals, but at the moment it is certainly not a matter of party political debate.

The Chairman: It is not with us either.

Senator Angus: I have just noticed that in the Burrows report it says it is an initial feasibility study.

Senator Meighen: He mentioned that to us here. This was just a study to determine whether the matter warrants a full-blown study.

The Chairman: His conclusion was overwhelmingly that it didn't deserve any more time.

Mr. Whittington: That is how the study started but then, when we saw how thorough a contribution to the debate it was, the decision was taken to publish it for consultation, so the debate has moved on.

Mr. Love: The question is whether we say yes or no to that letter, which of a number of other routes might we pursue, other than blank refusal?

The Chairman: Obviously you expect an answer to the letter before Easter. You said you did not expect it before January. Can someone just sit on it through the election?

Mr. Love: No, I think that is a bit too long, if it is a May election. The expectation is that there would be some sort of announcement as a result of that collective letter and the one from the big six. I do not know how vital it is within your system, but within ours this affects the interests of quite a lot of different parts of government, so there will have to be a fair amount of discussion at the ministerial level among different ministers.

The Chairman: Am I correct, Ms Harrison in saying that it only affects the Department of Industry and the Department of Finance?

Ms Trish Harrison, Canadian Department of Industry: The question has been raised within the context of the failures within the larger financial institutions, and within the context of the auditing profession. Our CBCA, the Canada Business Corporations Act, deals with the liability of the directors and the officers, which would also fall under the provincial tort review, which is joint and several liability, so it is not just auditors and financial institutions. It could include much more.

M. Love: Non, et dans tous les cas l'initiative de l'extérieur, comme vous le savez, se poursuivra.

Le président: Donc le problème ne va pas disparaître?

Le sénateur Kenny: On dirait que vous envisagez un délai de plus d'un an.

M. Love: Pour l'instant, cette question ne fait pas l'objet d'un débat politique.

Le sénateur Angus: Mais c'est une question envers laquelle le Parti travailliste se montrera peu sympathique.

M. Love: Elle en irrite plusieurs ainsi que d'autres partis au Parlement, ceux qui n'ont pas de temps à consacrer aux professions libérales, mais pour l'instant, elle ne fait certainement pas l'objet de débat politique.

Le président: C'est la même chose chez nous.

Le sénateur Angus: Je viens juste de remarquer qu'il est indiqué, dans le rapport Burrows, qu'il s'agit d'une étude de faisabilité initiale.

Le sénateur Meighen: C'est d'ailleurs ce qu'il nous a déclaré ici. Il nous a dit que son étude avait simplement pour objet de déterminer si la question méritait une étude plus complète.

Le président: Et il en est arrivé à la conclusion très nette que ce n'était pas nécessaire d'aller plus loin.

M. Whittington: C'est ainsi que les choses ont débuté, mais quand nous nous sommes rendu compte à quel point cette étude permettait de faire avancer le débat, nous avons décidé de la publier pour consultation et le débat s'est poursuivi.

M. Love: La question est de savoir si nous répondons par l'affirmative ou la négative à cette lettre et de déterminer quelles possibilités nous pourrions explorer si nous ne refusons pas.

Le président: À l'évidence, vous espérez qu'une réponse sera fournie à cette lettre avant Pâques. Vous avez dit que vous ne vous attendiez pas à avoir quoi que ce soit avant janvier. Risque-t-on de mettre tout cela de côté jusqu'au lendemain des élections?

M. Love: Non, je crois que ce serait un peu long, si l'on envisage une élection en mai. Ici, on s'attend à ce qu'on fasse une annonce, à la suite de cette lettre collective et de celle des six grands cabinets comptables. Je ne sais pas jusqu'à quel point une telle situation peut être importante dans votre système, mais chez nous, les répercussions se font sentir sur un grand nombre de parties différentes du gouvernement, si bien qu'il y aura beaucoup de discussions entre les ministres.

Le président: Est-ce que je me trompe, madame Harrison, en disant que, chez nous, seul le ministère de l'Industrie et le ministère des Finances sont concernés?

Mme Trish Harrison, Industrie Canada: Le problème a été soulevé à l'occasion de la faillite de deux grandes institutions financières et en regard de toute la profession de vérificateur. Notre loi sur les sociétés par actions précise les responsabilités des administrateurs et des dirigeants d'entreprises, qui sont également visées par le droit provincial de la responsabilité délictuelle, qui correspond à une responsabilité conjointe et solidaire, si bien que les vérificateurs et les institutions financières ne sont pas les seuls concernés. Cela viserait beaucoup plus de personnes.

The Chairman: Historically, when the federal law changes the provincial law, in large measure — not in Quebec because it has a civil law system —follows suit. To that extent there is a leader-follower role. It is not necessarily required but it, in fact, happens because business goes to the provinces and asks for one common regime across the country.

Ms Harrison: I am not sure what the situation is here, but in Canada the actual tort regime, the tort law, is regulated by the provinces not by the federal government, so we have a bit of a split. The provinces, I am sure you are aware, have tort law which is joint and several liability at the provincial level, which is not something that we effect at the federal level. We have a bit of a division.

Mr. Love: One of the reasons that letter asked for a further study was to keep the issue open because the auditors were genuinely afraid that it would be closed off against them and they were anxious to keep it alive to the other side of the election. Their concern was to keep the debate going.

Senator Oliver: The word "fairness" was used by Willard Estey, who is a former judge of the Supreme Court of Canada, when he made his presentation on behalf of the auditors. He said we should address this by looking at the new doctrine of fairness. The doctrine of fairness means that one person who has been found 1 per cent liable should not have to pay 100 per cent of the whole. It is interesting that he used the word in a completely opposite way from you, and from Professor Burrows.

Mr. Love: The great thing about Professor Burrows, I think, is that he did help us to develop our thinking about it.

The Chairman: We would very much like to keep in touch with developments here. We will write you when we get back to Canada. Unfortunately, when the ministers make an announcement, it might be two, three, four weeks before we pick it up.

Senator Meighen: Is that not what our High Commission is supposed to do?

The Chairman: I am not a fan of the foreign service. Maybe what we could do is simply have an arrangement where someone just sends us copy. As we go through this evolutionary process, I think it will be important to keep up to date.

Mr. Love: We will certainly do that. We are quite happy to keep in touch, informally, through our secretaries. The Ontario Law Reform Commission report in 1988 was very much instrumental in Andrew's thinking, and we are very concerned to see that your evaluation is in the ministers' minds as far as timetables go.

Senator Hervieux-Payette: We may produce a report before them.

Le président: Traditionnellement, quand le droit fédéral change, le droit provincial change également, dans une grande mesure, à l'exception du Québec, parce que c'est un système de droit civil. Il y a donc un phénomène d'enchaînement. Ce n'est pas nécessaire, mais c'est ce qui se produit parce que les entreprises se tournent vers les provinces et réclament un seul régime à l'échelle du pays.

Mme Harrison: Je ne suis pas certaine de ce qu'est la situation ici, mais au Canada, le droit de la responsabilité délictuelle est régi par les provinces, et pas par le gouvernement fédéral, si bien qu'il y a une petite différence. Comme vous le savez certainement, le droit de la responsabilité délictuelle dans les provinces s'articule autour de la responsabilité conjointe et solidaire, ce qui n'est pas le cas à l'échelon fédéral. Il y a donc une différence.

M. Love: L'une des raisons pour lesquelles les signataires de la lettre ont demandé à ce qu'on effectue notre étude, c'est qu'ils voulaient garder le dossier ouvert, car les vérificateurs avaient vraiment peur qu'on conclue rapidement à l'encontre de leurs intérêts, et ils voulaient donc qu'on puisse en rediscuter après l'élection. Ce qu'ils voulaient, c'est qu'on ne ferme pas le dossier.

Le sénateur Oliver: Willard Estey, ancien juge de la Cour suprême du Canada, a employé le mot «d'équité» dans son exposé au nom des vérificateurs. Il nous a invités à envisager toute la question sous l'angle de la nouvelle doctrine d'équité. Celle-ci revient à dire qu'une personne ayant été trouvée responsable à 1 p. 100 ne doit pas devoir payer la totalité des dommages et intérêts. Il est intéressant qu'il ait employé ce terme dans un sens totalement contraire à celui que vous lui donnez et que lui a donné le professeur Burrows.

M. Love: Ce qu'il y a de merveilleux, dans le cas du projet du professeur Burrows, c'est qu'il nous a permis d'évoluer dans notre façon de voir les choses.

Le président: Nous serions très heureux d'être tenus au courant de vos progrès. Nous vous écrirons quand nous arriverons au Canada. Malheureusement, après une annonce par les ministres, il nous faudrait peut-être attendre deux, trois voire quatre semaines avant de faire le point sur cette annonce.

Le sénateur Meighen: N'est-ce pas là un travail que notre haut commissariat est censé faire?

Le président: Je ne suis pas un supporteur des affaires étrangères. Peut-être pourrions-nous nous entendre pour que quelqu'un nous envoie simplement une copie. Je pense qu'il est important que nous nous tenions au courant de ce qui se passe, tout au long de notre démarche.

M. Love: Nous le ferons avec plaisir. Nous serons très heureux de garder officieusement le contact avec vous, par le truchement de votre secrétariat. Le rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, publié en 1988, a été très utile à Andrew, dans son travail de réflexion, et nous tenons à ce que vos ministres prennent connaissance de votre évaluation dans les délais voulus.

Le sénateur Hervieux-Payette: Nous produirons peut-être un rapport avant qu'ils ne se prononcent.

The Chairman: After the accountants got the Members of Parliament on side, they thought it would be a "slam dunk" with us because we are all business people and they thought we would see their point of view. However, it was very clear, after our first portion of public hearings, that if we had had to vote they would have lost twelve nothing. Then we told them that we clearly need to consider a whole range of options and they suddenly decided that that was not a bad idea because they recognised that, unless they participate in that, they will be dead in the water.

It seems to me that they are using the same strategy on both sides of the ocean.

Mr. Love: I think our situations are quite similar.

Senator Oliver: I think Senator Kirby will receive a letter signed by the big six when he returns.

The Chairman: Frankly, our worry is being whipsawed by this argument which was pretty compelling when we first heard it. We were told that Australia had done it, that Burrows was not on side, but that you people were going to do it, and that the U.S. was doing it.

When the Chairman of the Canadian Institute of Chartered Accountants comes in and makes that pitch, your instinct automatically is to believe that, for commercial competitive reasons, we have got a problem and we have to deal with it. It is a very clever strategy to get everybody hyped up and achieve a domino effect. I do not blame them for doing it, but I am certainly glad we have had your input. We now have a much more balanced view of where things really stand.

Mr. Love: You are in the middle of your own investigation, of course, but I think the message we will take away is that there is a certain amount of skepticism on your side. Would that be totally wrong?

The Chairman: No, not in the slightest.

Mr. Love: Then it has been a very helpful meeting.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate your taking the time to talk with us.

The committee adjourned.

Le président: Après que les comptables ont réussi à rallier les députés, ils pensaient que ce serait «partie gagnée» avec nous, parce que nous sommes tous des gens d'affaires et ils s'imaginaient donc que nous partagerions leur point de vue. Mais, tout de suite après la première partie de nos audiences publiques, il est devenu très clair que si nous avions dû voter à ce moment-là, ils auraient perdu par 12 voix à zéro. Nous leur avons alors indiqué qu'il nous fallait envisager tout l'éventail des options envisageables, ce avec quoi ils se sont soudainement dit d'accord, parce qu'ils se sont rendu compte que s'ils ne participaient pas au débat, ils seraient les grands perdants.

J'ai l'impression que nous appliquons la même stratégie, des deux côtés de l'Atlantique.

M. Love: Effectivement, je crois que nous sómmes dans des situations tout à fait semblables.

Le sénateur Oliver: Je suis sûr que le sénateur Kirby va recevoir une lettre signée par les six grands cabinets comptables, à son retour.

Le président: Très franchement, nous craignions de nous faire damer le pion par ceux qui avançaient un argument que nous avons trouvé plutôt probant au début, à savoir que l'Australie l'a fait, que malgré le rapport Burrows, vous allez le faire également et que les États-Unis sont sur le point de le faire.

Quand le président de l'Institut canadien des comptables est venu nous rencontrer pour soutenir cette position, nous avons instinctivement cru que, pour des raisons de compétitivité commerciale, nous étions aux prises avec un problème et qu'il fallait le régler. Nous avons donc affaire à une stratégie intelligente qui consiste à mettre tout le monde sur les dents et à provoquer un effet de domino. Je ne blâme personne d'agir ainsi, mais je suis heureux d'avoir pu recueillir votre opinion. Nous disposons à présent de points de vue un peu plus équilibrés sur ce dont il en retourne.

M. Love: Bien sûr, vous en êtes encore à la moitié de votre enquête, mais, pour notre part, nous retiendrons que vous êtes assez sceptiques. Est-ce que je me trompe?

Le président: Pas du tout.

M. Love: Voilà une rencontre qui aura été fort utile.

Le président: Merci. Merci d'avoir pris le temps d'être venu nous rencontrer.

La séance est levée.



APPENDIX B / ANNEXE B

Fact-Finding Meeting on Joint and Several Liability

LONDON, ENGLAND, Friday, November 22, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:00 a.m. to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Thank you all for coming.

Let me begin by introducing my colleagues. There are six members of our committee here, Senator Don Oliver, Senator Michael Meighen, Senator Celine Hervieux-Payette, and Senator Colin Kenny. The committee vice-chairman, Senator David Angus, is probably known to many of you since he often visits this country wearing his business hat as opposed to his political hat.

As you may know, the big six accounting firms conducted a very intensive and, frankly, successful campaign of lobbying ministers and officials of the Department of Industry in Canada, arguing, in effect, that joint and several liability should be changed, at the very least with respect to the accounting profession, to proportionate liability.

The government decided that they needed to understand the problem somewhat more thoroughly before making a policy decision on it. As a result, this committee was asked to hold hearings and, within the next six or eight months, to give them advice on whether the existing policy ought to stay the same or whether the law ought to be changed.

We held some preliminary hearings in Canada, and the advice we received was, frankly, fairly conflicting.

The Canadian Bar Society, for example, and the Canadian Institute of Chartered Accountants were not entirely in agreement. As well, the Canadian Association of Consulting Engineers had a somewhat different view.

We thought it would be useful would be to try to understand the issue on a more broad, international basis. Yesterday we met with Professor Burrows as well as with officials from the DTI in an attempt to better understand both the background to Professor Burrows' report and to probe more deeply into some of the issues arising out of it. We also wanted to understand where your government stood in terms of considering changes to the law.

The main issue we would like to discuss with you this morning is the issue of the availability of insurance. This issue has arisen because it has been put to the committee, largely by the big six

Réunion concernant la responsabilité solidaire et les professions libérales

LONDRES, ANGLETERRE, le vendredi 22 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 9 heures pour examiner l'état du système financier au Canada (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Merci à tous d'être venus.

Permettez-moi de commencer par vous présenter mes collègues. Six membres du comité sont ici présents. Il s'agit du sénateur Don Oliver, du sénateur Michael Meighen, du sénateur Céline Hervieux-Payette et du sénateur Colin Kenny. Le vice-président du comité, le sénateur David Angus, est sans doute connu de nombre d'entre vous vu qu'il se rend souvent dans votre pays en portant non pas son chapeau de politique, mais bien son chapeau d'homme d'affaires.

Comme vous le savez peut-être, les six grands cabinets de comptables ont mené une campagne de lobbying très intensive et, franchement, très réussie, auprès de ministres et de hauts fonctionnaires du ministère de l'Industrie au Canada, arguant, en fait, que la responsabilité conjointe et solidaire devrait être remplacée, au moins en ce qui concerne la profession de comptable, par la responsabilité proportionnelle.

Le gouvernement a décidé qu'il lui fallait mieux comprendre le problème avant de rendre une décision. Voilà pourquoi le comité ici réuni s'est vu demander de tenir des audiences et de lui fournir au cours des six ou huit prochains mois des conseils quant à savoir si la politique en vigueur devrait demeurer la même ou bien si la loi devrait être modifiée.

Nous avons tenu des audiences préliminaires au Canada, et, bien franchement, les conseils que nous avons reçus étaient très contradictoires.

L'Association du Barreau canadien, par exemple, et l'Institut canadien des comptables agréés n'étaient pas tout à fait d'accord. L'Association des ingénieurs-conseils du Canada a elle aussi un point de vue quelque peu différent.

Nous avons donc pensé qu'il serait utile que nous tentions de comprendre la question dans un contexte international, plus vaste. Hier, nous avons rencontré le professeur Burrows ainsi que des porte-parole du DTI, et ce en vue de mieux cerner l'historique sur lequel s'appuie le rapport du professeur Burrows et d'approfondir certaines des questions qui en découlent. Nous tenions également à comprendre la position de votre gouvernement quant à la possibilité d'envisager des changements à la loi.

La principale question dont nous aimerions discuter avec vous ce matin est celle de la disponibilité d'assurance. La question a été soulevée car elle a été posée au comité, principalement par les six accounting firms, and to a much lesser extent by some other witnesses, that there is difficulty in getting insurance. It is somewhat unclear whether the difficulty relates to the availability of insurance, or whether the it is that it is simply too expensive and, therefore, is having a significant impact on fees.

First, we would like you to discuss whether capacity exists at all and, second, the cost of insurance is and whether it is prohibitively expensive. We would like to do that not merely with respect to the big six accounting firms — although if you have a view on the big six that would be useful — but we would like to get a feeling for professional liability insurance in general as it applies to not only accounting but accounting law, the various construction organisations, architects, consulting engineers and the like. We want to hear your views as underwriters of that market.

Senator Angus: I would like to add a word of welcome to all of you and thank you for coming. I know how valuable your time is. That comment applies to not only the underwriters, but to our friends from Minet Inc., and Alexander & Howden. We have a very impressive array of representatives of the market here and my colleagues and I feel privileged to have this opportunity to exchange views with you.

A couple of points are becoming clear to us, and hopefully you will disabuse us if we are getting the wrong drift. It seems quite clear that a problem exists with the big six as a result of some of the litigation in the U.S. and in other jurisdictions around the world as it relates to joint and several. They have been caught up in that. Although they were not found to have been the principal guilty party, they have had to pick up the whole caboodle, rightly or wrongly. The numbers are astronomical.

Indeed, yesterday, friends from Minet indicated that one of the problems for the big six results from the fact that it is difficult for you, as underwriters, to even assess the risks because of the magnitude of the potential quantum. There is also the predictability and all of the other criteria that we understand you apply when you are assessing a risk for underwriting purposes. Those factors make it almost impossible.

However, on a general basis, we understand that the insurance issue may well be a red herring. In the sense that the case has been made to us by the accountants, that there is an insurance crisis and they will not be able to carry on doing business and so on if this joint and several issue is not changed to proportionate liability.

We understand there may be other solutions.

We also understand that insurance is available to most of the professions, that there is a market, that there is capacity, and that, indeed, the cost is not so prohibitive as to make it impossible for grands cabinets de comptables et, dans une moindre mesure, par certains autres témoins qui estiment eux aussi qu'il est parfois difficile d'obtenir des assurances. Il ne ressort pas clairement si la difficulté tient à des problèmes de disponibilité d'assurance ou bien au simple fait que ce soit trop coûteux et que ces coûts supérieurs ont une incidence considérable sur les tarifs.

Nous aimerions que vous traitiez tout d'abord de la question de savoir si la capacité existe ou non et, deuxièmement, du coût des assurances, en d'autres termes leur coût est-il prohibitif? Nous vous inviterions à faire cela non seulement dans le contexte des six grands cabinets de comptables — mais si vous avez un avis sur les six grands, cela nous serait utile — mais nous aimerions mieux comprendre l'assurance-responsabilité professionnelle en général, dans son application non seulement à la comptabilité, mais également au droit en matière de comptabilité, aux diverses organisations de construction, aux architectes, aux ingénieurs-conseils, et cetera. Nous aimerions comaûtre votre opinion en tant qu'assureurs sur ce marché.

Le sénateur Angus: J'aimerais ajouter un petit mot de bienvenue à vous tous et vous remercier d'être venus. Je sais à quel point votre temps est précieux. Cette observation s'applique non seulement aux assureurs, mais également à nos amis de Minet Inc. et d'Alexander & Howden. Nous avons ici un impressionnant aréopage représentatif du marché et mes collègues et moi-même sommes privilégiés d'avoir ainsi l'occasion d'avoir un échange de vues avec vous.

Un certain nombre de choses commencent à ressortir clairement pour nous, et j'espère que vous nous corrigerez si nous nous engageons sur une mauvaise piste. Il semble relativement clair qu'il existe un problème avec les six grands par suite de certaines des poursuites engagées aux États-Unis et dans d'autres pays du monde en matière de responsabilité conjointe et solidaire. Les six grands ont en effet été mis en cause dans tout cela. Bien qu'on ne les ait pas jugés comme étant les principaux coupables, ils doivent, que ce soit juste ou injuste, assumer le tout. Les chiffres sont astronomiques.

Hier, en fait, des amis de Minet nous ont dit que l'un des problèmes des six grands résulte du fait qu'il est difficile pour vous, en tant qu'assureurs, de ne serait-ce qu'évaluer les risques, étant donné l'ampleur du quantum potentiel. Il y a également la prévisibilité et tous les autres critères que vous appliquez, si nous avons bien compris, lorsque vous évaluez un risque aux fins de tarification. Ces facteurs sont tels que la situation est presque impossible.

Cependant, de façon générale, nous comprenons que la question des assurances est peut-être un prétexte. En effet, les comptables nous disent qu'il y a une crise des assurances et qu'ils ne pourront pas continuer d'exercer leur profession, et cetera, si la responsabilité conjointe et solidaire n'est pas remplacée par la responsabilité proportionnelle.

D'après ce que nous avons cru comprendre, il se pourrait qu'il y ait d'autres solutions.

Nous comprenons également que des assurances sont à la portée de la plupart des professions, qu'il y a un marché, qu'il y a une capacité et qu'en fait le coût n'est pas à ce point prohibitif que lawyers, engineers, architects and, indeed, most accountants, other than the big six.

However, as you will appreciate, we are completely naive when it comes to these matters and so we would very much like to have your views on it. Hopefully our friends Peter Christie and Nick Rudnai will act as interlocutors as the discussion on the issue generally of availiability of insurance for professionals and PI cover.

Mr. Peter S. Christie, Chairman and Chief Executive Officer, Minet Inc.: Those who would underwrite the big six today, please raise your hands. Let the record show that no hand was raised in response to my question.

Mr. Richard Hardingham, Agnew Syndicate: I think the big six have their own particular risk characteristics. They are large, worldwide which probably audit and provide services to approximately 95 per cent of the world corporations, the big businesses.

Unfortunately, it is a feature of human nature that, if there is a business failure and shareholders and banks lose money, they tend to scout around for somebody to blame. If a major corporation goes out of business and there is very little left for the creditors, then, as I say, it has been a feature, an increasing feature over the last 10 years, that people who have lost money will find someone to blame and, nine times out of 10, the auditors become the principal target. That is happening now with the Orange County affair in California. KPMG are certainly in the firing line there, even though there may be no professional liability.

That brings me on to another point, in that the question of professional liability is often just a matter of being in the wrong place at the wrong time and being dragged into a situation by association. Obviously, people try to prove negligence.

To come back to the big six and the role that they play in auditing, as I said, for 95 per cent of worldwide corporations, they immediately become a target if there is a business failure. They are perceived as a source of paying for the loss; because they are known to have significant resources, and to have some professional liability cover. It makes it very difficult to insure that type of organisation if every time, as I say, there is a business failure they are, if you like, stood up in the dock and made to pay, made to take the blame.

I cannot criticize them for moving to the LLP status. They have to do that to protect their own business, they have largely done that in the U.S.A and I do not think any states are objecting to the LLP status.

Senator Kenny: What does "LLP" mean?

Mr. Hardingham: Limited liability partnership. I don't blame them for trying to protect themselves by forming limited liability organisations and I don't blame them for trying to change the

la situation est impossible pour les avocats, les ingénieurs, les architectes et d'ailleurs la plupart des comptables, exception faite des six grands.

Cependant, comme vous pouvez le comprendre, nous sommes tout à fait naîfs dans ce domaine et c'est pourquoi nous aimerions recueillir vos avis en la matière. Nos amis Peter Christie et Nick Rudnai joueront, nous l'espérons, le rôle d'interlocuteurs dans le cadre de cette discussion sur la question générale de la disponibilité d'assurance pour les professionnels et pour la responsabilité proportionnelle.

M. Peter S. Christie, président-directeur général, Minet Inc.: Ceux parmi vous qui assureraient les six grands aujourd'hui, levez la main je vous prie. Qu'il soit indiqué au procès-verbal que personne n'a levé la main en réponse à ma question.

M. Richard Hardingham, Agnew Syndicate: Je pense que les six grands présentent des caractéristiques très particulières en matière de risque. Il s'agit de gros cabinets qui oeuvrent à l'échelle mondiale et qui assurent des services de vérification et autres à près de 95 p. 100 des grosses sociétés, des sociétés d'envergure mondiale.

Malheureusement, la nature humaine étant ce qu'elle est, si une entreprise vient à s'écrouler et que les actionnaires et les banques perdent de l'argent, alors ceux-ci ont tendance à partir à la recherche de quelqu'un à blâmer. Si une grosse société s'effondre et qu'il ne reste que très peu pour les créanciers, alors, comme je le disais, la tendance au cours des 10 dernières années a de plus en plus été la suivante: les gens qui ont perdu de l'argent trouveront quelqu'un à blâmer et, neuf fois sur dix, ce sont les vérificateurs qui seront la principale cible. C'est ce qui se passe à l'heure actuelle avec l'affaire d'Orange County, en Californie. KPMG est certainement sur la ligne de tir là-bas, même s'il n'y a peut-être aucunement lieu de parler de responsabilité professionnelle.

Cela m'amène à un autre point. La question de la responsabilité professionnelle revient tout simplement au fait d'être au mauvais endroit au mauvais moment et de se faire entraîner dans une situation par association. Bien sûr, les gens essaient de prouver qu'il y a eu négligence.

Pour en revenir aux six grands et au rôle qu'ils jouent en matière de vérification, comme je l'ai dit, pour 95 p. 100 des sociétés internationales, ils sont tout de suite une cible dès qu'il y a un échec. On les perçoit comme étant une source de paiement des pertes, car on sait qu'ils disposent de ressources importantes et qu'ils ont une certaine couverture en matière de responsabilité professionnelle. Il est difficile d'assurer ce genre d'organisation si, comme je le disais, chaque fois qu'il y a une entreprise qui fait faillite, on vous renvoie au banc des accusés, on rejette toute la responsabilité de l'affaire sur vous et on exige que vous payiez.

Je ne peux pas leur reprocher d'avoir opté pour le statut de SRL. Il leur faut faire cela pour se protéger. C'est ce qu'ils ont largement fait aux États-Unis et je ne pense pas qu'il y ait d'États américains qui s'opposent à ce statut de SRL.

Le sénateur Kenny: Qu'entendez-vous par «SRL»?

M. Hardingham: Société à responsabilité limitée. Je ne leur fais aucun reproche s'ils essaient de se protéger en créant des organisations à responsabilité limitée et je ne leur fais aucun

legislation from joint and several liability because, otherwise, they will find it very difficult to stay in business.

They will also find it very difficult to recruit people because young accountants today are asking why they should join a big six firm, and strive to be a partner if they face the danger of their worldly assets being at risk because of a major business failure.

The Chairman: To what extent is this an American problem because of the size of jury settlements in the United States versus a worldwide problem? To what extent, in a sense, are we all being dragged into a situation because of what we regard, and I suspect you also regard, as some of the more bizarre aspects of the American legal system? That is one question.

Second, to what extent, in a sense, have the big six created their own problem by becoming the big six? If you go back 15 or 20 years, the big six did not exist in the same conglomerate fashion as they do now, before mergers reduced the number of sizable accounting firms to just a handful. To what extenthave they created their own problem? For instance, if, instead of the big six there was the big 20, would the problem be simpler for you from an underwriting standpoint?

My questions are two totally separate questions. One touches on the American issue and the other is to what extent have they created their own problem.

Would someone also comment on underwriting for professionals in general, not exclusively the big six?

Mr. Hardingham: Perhaps I can address your question, "Are the big six to blame". I think that to assume so would be an unfair conclusion. Their businesses have grown as they wanted. It is the type of business that they handle that make them the target that they are. If it were the big 20, the same risk would still be there but it would be more broadly spread. It would still be a difficult issue to underwrite.

Mr. Julian Spence, B.H. Bannister Syndicate: Perhaps I can address the question of whether it is a particularly American problem or an international one. While we concentrate on America because there are significant problems there, the big six have encountered major problems in Australia, the U.K. and, indeed, in Canada. would characterise it as international.

The Chairman: What about other professions and, indeed, what about other parts of the accounting profession?

Mr. Hardingham: If you move down to the middle tier, which we, as a syndicate, have some involvement with, the next level down below the big six, you will see that their businesses are different because they do not audit, they do not have the same connection with what I call the large corporations, the publicly quoted companies. Their businesses derive more and more from private companies where the risk is different. If there is a business

reproche s'ils tentent de faire modifier la loi en vue de la suppression de la responsabilité dite conjointe et solidaire car, autrement, ils auront beaucoup de mal à rester en activité.

Il leur sera également très difficile de recruter des gens car de nos jours les jeunes comptables demandent pourquoi ils devraient se joindre à l'un des six grands et consentir quantité d'efforts pour devenir associé s'ils sont exposés au risque de perdre tout ce qu'ils possèdent dans ce bas monde si une grosse entreprise fait faillite.

Le président: Dans quelle mesure s'agit-il d'un problème américain, du fait de l'importance des règlements par jury aux États-Unis, par opposition à un problème mondial? Dans quelle mesure, en un sens, sommes-nous en train d'être entraînés dans une situation à cause de certains aspects que nous percevons — et j'imagine que c'est également votre cas — comme étant parmi les plus bizarres du système juridique américain? Voilà une question.

Deuxièmement, dans quelle mesure les six grands ont-ils en quelque sorte créé leur propre problème en devenant les six grands? Si vous remontez 15 ou 20 ans en arrière, avant que des fusions n'aient ramené le nombre d'importants cabinets de comptables à une simple poignée, les six grands n'existaient pas sous forme de conglomérat comme c'est le cas à l'heure actuelle. Dans quelle mesure ont-ils créé leur propre problème? Par exemple, si au lieu des six grands il y avait 20 grands, le problème serait-il plus simple pour vous sur le plan assurance?

Mes questions sont tout à fait distinctes. L'une concerne l'aspect proprement américain et l'autre cherche à déterminer dans quelle mesure ces grands ont créé leur propre problème.

Quelqu'un voudrait-il également nous dire quelques mots sur l'assurance pour les professionnels en général, et non pas seulement les six grands?

M. Hardingham: Je pourrais peut-être répondre à la question: «Les six grands sont-ils responsables?». Je pense qu'il serait injuste de tirer une telle conclusion. Leur activité a pris de l'ampleur, comme ils l'ont voulu. C'est la nature même de leur activité qui fait qu'ils sont une cible. S'il y avait 20 grands, le même risque serait là, mais il serait davantage étalé. Il serait néanmoins toujours difficile de les assurer.

M. Julian Spence, B.H. Bannister Syndicate: Je pourrais peut-être répondre à la question de savoir s'il s'agit d'un problème particulièrement américain ou d'un problème international. Bien que nous nous concentrions sur les États-Unis d'Amérique parce qu'il y existe de sérieux problèmes, les six grands se sont trouvés confrontés à de gros problèmes en Australie, au Royaume-Uni et même au Canada. L'on pourrait donc qualifier le problème d'international.

Le président: Qu'en est-il d'autres professions et, en fait, d'autres volets de la profession de comptable?

M. Hardingham: Si vous descendez jusqu'au palier intermédiaire, où nous, en tant que syndicat, intervenons dans une certaine mesure — le niveau juste en dessous des six grands — vous verrez que leurs activités sont différentes parce qu'ils ne font pas de vérifications, ils n'ont pas ce même lien avec ce que j'appelle les grosses sociétés, celles qui sont cotées en bourse. Leurs activités concernent de plus en plus des sociétés privées, où

failure, less people are involved. It tends to be the family who have lost money and they are not generally going to have a go at the accountants, the auditors, in that situation.

You may have other creditors, such as the bank involved or suppliers, but, as I say, the risk is subtly different in the case of somebody who audits major, publicly quoted corporations and somebody who audits private family businesses. The insurability of what I call the "second tier" becomes increasingly more viable as you move away from auditing the public sector to auditing the private sector. I am just talking about accountants.

Senator Oliver: Could I revert to the first question again about availability and just flush that out a little more? Surely premiums can be higher. Even with higher premiums and other conditions are you saying you would still not look at any of the big six today?

Mr. Hardingham: I personally would not, because of the way that they are continually made a target, rightly or wrongly, as a result of major business failures or investors losing money.

Senator Oliver: What recommendations would you make to us then?

Mr. Hardingham: Obviously, if you can reduce their exposure from that type of claim, then their insurability is enhanced. It is difficult to see how to do that. They can protect themselves by becoming, as I say, limited liability partnerships or have limited liability in some sense or other. That does not affect the professional liability exposure, from our point of view. It does not matter whether they are in partnerships or whether there is limited liability, we still have the same risk to insure from the professional standpoint.

If you change the joint and several liability aspect, I must admit I would have to wait some period of time to see the effect of that to be convinced about the greater insurability of a big six firm.

Senator Oliver: How about putting more of an onus on the plaintiff and saying the plaintiff should have done more searching, himself or herself; that they should have used more due diligence; and, perhaps, they can be held to be contributorily negligent? If that were the case, would that not tend to reduce the exposure of the defendants?

Mr. Hardingham: Yes, I lean towards moving to the Canadian legal system as opposed to the U.S.A legal system where a case is heard before a judge rather than a judge with a jury straight out of hicksville in Texas or something like that, where you can get a very arbitrary result. You are then dealing with the knowledge, capability and understanding of the judge.

If an environment is created where the judges have an understanding of the issues, as well as an understanding of how to

le risque est différent. S'il y a échec, il y a moins de gens qui sont concernés. En règle générale, c'est la famille qui perd de l'argent et elle ne va dans la plupart des cas pas s'en prendre, dans une telle situation, aux comptables ou aux vérificateurs.

Vous pouvez avoir d'autres créanciers, par exemple la banque ou des fournisseurs, mais comme je viens de le dire, le risque est subtilement différent dans le cas de quelqu'un qui vérifie les comptes de grosses sociétés cotées en bourse par rapport à quelqu'un qui vérifie les livres d'une entreprise privée familiale. L'assurabilité de ce que j'appelle le «deuxième palier» gagne en taveir de celle du secteur privé. Je ne parle ici que des comptables.

Le sénateur Oliver: Puis-je revenir à la première question concernant la disponibilité d'assurance, afin que l'on puisse étoffer cela davantage? Les primes peuvent certainement être plus élevées. Même avec des primes supérieures et les autres conditions, êtes-vous en train de dire qu'encore aujourd'hui vous vous détourneriez des six grands?

M. Hardingham: Je ne m'y intéresserais pas personnellement, étant donné qu'ils sont systématiquement la cible, à tort ou à raison, en cas d'effondrement d'une grosse société ou de perte d'argent par des investisseurs.

Le sénateur Oliver: Quelles recommandations vous ferieznous donc?

M. Hardingham: Évidemment, si l'on pouvait réduire leur exposition dans le cadre de ce genre de réclamation, alors leur assurabilité serait améliorée. Il est difficile de voir comment y parvenir. Ils peuvent se protéger en devenant, comme je le disais, des sociétés à responsabilité limitée ou en limitant leur responsabilité d'une autre façon. Cela n'a à notre sens pas d'incidence sur l'exposition en ce qui concerne la responsabilité professionnelle. Peu importe qu'il s'agisse de sociétés à responsabilité limitée ou que la responsabilité soit limitée, nous aurons toujours à assurer le même risque en ce qui concerne l'aspect professionnel.

Si vous modifiez l'aspect responsabilité conjointe et solidaire, il me faut reconnaître qu'il me faudrait attendre un petit moment pour en voir l'effet, avant d'être convaincu de l'assurabilité supérieure de l'un des six grands cabinets.

Le sénateur Oliver: Que pensez-vous de l'idée d'imposer un plus lourd fardeau au plaignant et de dire que celui-ci aurait dû faire davantage de recherches, aurait dû faire preuve de plus de diligence, et peut-être même que le plaignant pourrait être accusé d'avoir contribué au problème en étant négligent? Si c'était le cas, cela ne réduirait-il pas l'exposition des accusés?

M. Hardingham: Oui, je pencherais en faveur d'un rapprochement avec le système judiciaire canadien plutôt qu'avec le système judiciaire américain pour que l'affaire soit entendue par un juge plutôt que par un juge avec un jury sorti d'un trou quelque part au Texas ou ailleurs, ce qui peut donner un résultat très arbitraire. Dans le premier cas, vous pouvez compter sur les connaissances, la capacité et la compréhension du juge.

Si vous créez un environnement tel que les juges comprennent les questions ainsi que la façon de répartir la responsabilité, alors apportion liability, then you will achieve a better result, a more even result, if you like, for claims against the big six firms.

Senator Kenny: And a more insurable company?

Mr. Hardingham: Yes. Again I would have to be convinced over a period of time, as a result of decisions in various cases that might be heard, that what was being done was having the right effect.

Senator Meighen: Even if you had proportionate liability and you are found to be 40 per cent liable on \$500 million, it is still a lot of money.

Mr. Hardingham: Yes. You still have the potential for a \$100 million-plus claim.

Senator Meighen: Would it be fair to say that, if we move tomorrow to proportionate liability it is not *ipso facto* going to result in —

Mr. Hardingham: I do not think you will necessarily have insurers jumping out of the trenches and rushing forward and offering to insure them.

Senator Hervieux-Payette: Do we have a precedent of that nature in other sectors, in other places? I know that my colleague is in the marine business where claims can be substantially larger than is usual in other professional liability situations. What would be your suggestion if we are faced with the unique situation in that the means that now being recommended will not reduce the risk? What kind of formula or approach would you recommend?

Mr. Hardingham: Many claims result from the reliance of others upon the audit. You could limit the accountants' liability arising from what they have done in the audit process, in other words, offer them some sort of immunity. However, that will be very difficult to handle because you will still want to protect people against genuine professional negligence.

As I said, the type of claims we are faced with do not relate to professional negligence, they relate to being in the wrong place at the wrong time when people have lost a lot of money.

If you can create an environment where the big six doing the audit are immune from claims from third parties and that needs a lot of thought — then you will certainly improve the insurability environment for them.

Senator Oliver: When the Canadian Bar Association appeared before our committee, they made that recommendation. They made two of recommendations. They said that we could consider limiting those to whom a duty of care is owed, and consider limiting services to which professional liability attaches. In relation to the former, they said that we could try to define some of these categories. Is that what you are saying?

le résultat sera meilleur, plus équilibré, si vous voulez, pour les réclamations contre les six gros cabinets.

Le sénateur Kenny: Et une compagnie plus assurable?

M. Hardingham: Oui. Encore une fois, il me faudrait être convaincu sur une période de temps donnée, par suite de décisions rendues dans différentes affaires, que ce qui se passe a l'effet voulu.

Le sénateur Meighen: Même si vous avez une responsabilité proportionnelle et qu'on vous juge responsable à 40 p. 100 pour 500 millions de dollars, il n'en demeure pas moins que c'est beaucoup d'argent.

M. Hardingham: Oui. Il y a toujours cette possibilité d'une réclamation de 100 millions de dollars ou plus.

Le sénateur Meighen: Serait-il juste de dire que, si nous options demain pour la responsabilité proportionnelle, cela ne résulterait pas *ipso facto* dans...

M. Hardingham: Je ne pense pas que vous aurez forcément des assureurs qui bondissent des tranchées et se précipitent pour offrir de les assurer.

Le sénateur Hervieux-Payette: Existe-t-il un précédent du genre dans d'autres secteurs, d'autres endroits? Je sais que mon collègue travaille dans le secteur maritime, où les réclamations peuvent être sensiblement supérieures à la norme dans d'autres secteurs où il est question de responsabilité professionnelle. Quelle serait votre suggestion si nous sommes confrontés à cette situation tout à fait unique où les moyens qui sont en train d'être recommandés ne réduiront pas le risque? Quel genre de formule ou d'approche recommanderiez-vous?

M. Hardingham: De nombreuses réclamations résultent du fait que d'autres s'appuient sur la vérification. Vous pourriez limiter la responsabilité des comptables à ce qui découle de ce qu'ils ont fait dans le processus de vérification; en d'autres termes, vous pourriez leur offrir une certaine immunité. Cependant, ce serait très difficile à gérer, car vous voudrez toujours protéger les gens contre toute négligence professionnelle véritable.

Comme je l'ai dit, les genres de réclamations auxquelles nous sommes confrontés ne correspondent pas à des cas de négligence professionnelle: il s'agit plutôt d'avoir été au mauvais endroit au mauvais moment lorsque des gens ont perdu beaucoup d'argent.

Si vous pouviez créer un environnement où les six grands qui font la vérification seraient à l'abri de réclamations faites par des tiers, et cela mérite beaucoup de réflexion... alors vous amélioreriez certainement l'aspect «assurabilité» pour eux.

Le sénateur Oliver: Lorsque l'Association du Barreau canadien a comparu devant le comité, c'est justement la recommandation qu'elle a faite. Elle nous a fait deux recommandations. Elle nous a dit que nous devrions envisager de limiter ceux envers qui une obligation de diligence est due, et envisager de limiter les services qui seraient assortis d'une responsabilité professionnelle. Pour ce qui est du premier cas, les porte-parole de l'association ont dit que nous pourrions essayer de définir certaines de ces catégories. Est-ce cela que vous êtes en train de dire?

Mr. Hardingham: Yes, that is absolutely right. The audit is a legal requirement, an annual legal requirement. It is a very special thing. It is an annual snapshot. I question its value, quite honestly, but it is a legal requirement set down by the government. It is relied upon by other parties and, if you can limit the big six or any accountants' exposure to whom they owe their duty of responsibility, then you will improve their legal liability situation.

Mr. Christie: On the point you are making, sir, why is it the insurance market can provide, say, half a billion for a rig, on the London slip or on the national slip? What are the characteristics of the marketplace that drive you out of this sort of business and yet in other areas, we can put together terrific amounts of coverage? Is it the claims; is it the concentration; or what is the issue?

Mr. Mike Quigley, Q.B.E. Insurance Company: That is a very good question. It is a long time since I have actually thought about it. It may well be purely historical but, in more recent times, professional liability has undergone a change in exposure which has had a negative impact on potential underwriters who may wish to write professional indemnity.

It is, I think, a very ambivalent attitude and I am slightly confused myself in all of this. In one respect, insurers are dying to write professional indemnity business, they are piling in at a rate of knots when the market is soft, but, on the other hand, there is a reluctance to create great amounts of available coverage. This is somewhat exacerbated by the fact that the client can only pay for what is available and what is affordable in his own terms.

For example, in the U.K., the larger law firms will, in theory, buy as much as is available. At the moment that is hitting about £200 million.

Senator Angus: Could you give us just a sense of what that costs? As many of you know, to have that kind of a cover in Canada, where the risks, I submit, are much less than they are certainly in the U.S., the cost is prohibitive, you could never come up with the premium to get that kind of coverage.

Mr. Quigley: I terms of the size of law firms in this country, without giving names, the top four or five earn very useful fees.

Senator Angus: Nicely put.

Mr. Quigley: I know that one particular firm will probably pay approximately £6 million for £200 million coverage.

Senator Angus: Are you speaking of the big firms like Linklaters, Freshfields, Slaughter & May, Clifford Chance, that dimension of company?

Mr. Quigley: Yes, but I will mention no names.

M. Hardingham: Oui, tout à fait. La vérification est une exigence de la loi, une exigence annuelle de la loi. Il s'agit de quelque chose de très spécial. Il s'agit d'un cliché annuel. Bien franchement, je doute de sa valeur, mais il s'agit d'une exigence de la loi telle qu'établie par le gouvernement. D'autres parties s'y appuient, et si vous pouviez limiter l'exposition des six grands ou de tout comptable, c'est-à-dire ceux envers qui ils ont des obligations, alors vous amélioreriez leur situation en matière de responsabilité en droit.

M. Christie: Au sujet de ce que vous venez de dire, monsieur, comment se fait-il que le marché des assurances puisse offrir, mettons, un demi-milliard pour une plate-forme de forage, sur le marché de Londres ou le marché national? Quelles sont les caractéristiques du marché qui vous excluent de ce genre d'activité alors que dans d'autres secteurs, on peut négocier une couverture énorme? Quel est le facteur déterminant, s'agit-il des réclamations, de la concentration?

M. Mike Quigley, Q.B.E. Insurance Company: C'est une très bonne question. Je n'y ai pas réfléchi depuis bien longtemps. C'est peut-être purement historique, mais ces derniers temps, la responsabilité professionnelle a subi un changement au niveau de l'exposition, changement qui a eu un effet négatif sur les souscripteurs potentiels qui seraient peut-être désireux d'assurer pour la responsabilité professionnelle.

Je pense qu'il s'agit d'une attitude très ambivalente et je suis d'ailleurs moi-même quelque peu confus en la matière. D'un côté, les assureurs ont très envie de s'occuper d'assurance-responsabilité professionnelle et ils se précipitent lorsque le marché est faible, mais de l'autre côté, il y a une certaine hésitation à créer d'importants montants de couverture disponible. Cela est par ailleurs quelque peu exacerbé par le fait que le client ne peut payer que pour ce qui est disponible et ce qui correspond à ses moyens.

Par exemple, au Royaume-Uni, les plus gros cabinets d'avocats vont, en théorie, acheter le maximum de ce qui est disponible. À l'heure actuelle, cela frôle les 200 millions de livres.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous nous donner une idée de ce que cela coûte? Comme vous êtes nombreux à le savoir, pour obtenir ce geme de couverture au Canada, où les risques sont, je pense, de bien inférieurs à ce qu'ils sont aux États-Unis, le coût est prohibitif. Vous ne pourriez jamais payer la prime correspondant à une telle couverture.

M. Quigley: Pour ce qui est de la taille des cabinets d'avocats chez nous, sans vouloir citer de noms, les quatre ou cinq premiers touchent des honoraires très utiles.

Le sénateur Angus: Très joliment dit.

M. Quigley: Je sais qu'un cabinet en particulier va sans doute payer près de 6 millions de livres pour une couverture de 200 millions de livres.

Le sénateur Angus: Parlez-vous des gros cabinets comme Linklaters, Freshfields, Slaughter & May, Clifford Chance... de cabinets de cette envergure-là?

M. Quigley: Oui, mais je ne citerai pas de noms.

Senator Angus: They were sued in Canada for \$1 billion on Canary Wharf. That is probably one of your slips.

Mr. Quigley: Obviously that is why they are buying those sort of limits. I am not too familiar with the claim as such. Lawyers, if they are working for a plaintiff, tend to pile on the agony, as it were, and it doesn't help matters at all.

Those sorts of figures are astronomical. They are beyond comprehension.

There is one law firm in this country which is just about to settle for a fairly large amount which is a real quantum leap in terms of the profession.

You have to differentiate between what I would call the "construction" and the "non-construction" areas.

Senator Oliver: Is the case that is about to seetle to with a negligent misstatement?

Mr. Quigley: It is virtually a negotiated settlement. It is, is a very basic cock-up by the solicitors. In this instance I would think a junior clerk would have made the same error. I also believe that the partner who made this mistake is no longer there. These things happen.

Senator Angus: That is why we have insurance.

Mr. Quigley: That is why you have insurance, but, as I say, you must differentiate. The construction area is containable.

The Chairman: What is the difference?

Mr. Quigley: You have open-ended situations. With an accountant who purportedly or allegedly has made an error, it could run into hundred of millions of pounds, but the construction area does not have that problem.

The Chairman: Is that because in construction or, to use Peter's example of drilling rigs, the limit is based on the fact that you simply have to replace the rig or the building, whatever it may be, so there is clearly a fixed limit that you know in advance? Is that the difference?

Mr. Quigley: It seems to me that the courts are deliberately dragging back the exposure of economic loss and going back to the third party. It is another area, hey are dragging back the exposures in terms of economic loss and consequential losses.

Whereas the size of construction related claims has increased, we are not talking in the same sort of numbers. You can actually take a viewpoint on a construction risk. If, for example, a design-and-build contract is worth £50 million or £100 hundred million pounds, they are not going to get it totally wrong. Problems may be pointed out and an underwriter would make a judgment. That is where the underwrifing experience would come in. He would make a judgment related to their level of exposure based on the type of construction involved.

Le sénateur Angus: Ils ont été poursuivis au Canada pour 1 milliard de dollars pour Canary Wharf. C'est sans doute l'un de vos marchés.

M. Quigley: C'est bien sûr pourquoi ils achètent des limites du genre. Je ne suis pas très au courant de ce dossier en particulier. Les juristes, s'ils travaillent pour un plaignant, ont tendance à exagérer un peu l'agonie, si vous voulez, et cela n'aide en rien les choses.

Ces chiffres sont astronomiques. Cela dépasse l'entendement.

Il y a un cabinet d'avocats dans ce pays qui est sur le point de régler pour un montant plutôt considérable, et qui correspond à tout un bond pour la profession dans son ensemble.

Il importe de faire une distinction entre ce que j'appellerais les secteurs de «construction» et les secteurs de «non-construction».

Le sénateur Oliver: Cette affaire tourne-t-elle autour d'une question de fausse déclaration faite par négligence?

M. Quigley: C'est à toutes fins pratiques un règlement négocié. Les avocats se sont tout simplement plantés. Dans ce cas-ci, je pense qu'un clerc débutant aurait commis la même erreur. Je crois par ailleurs que l'associé qui a commis l'erreur n'est plus dans le cabinet. Ce genre de chose arrive.

Le sénateur Angus: C'est pourquoi nous avons des assurances.

M. Quigley: C'est pourquoi vous avez des assurances, mais, comme je le disais, des distinctions s'imposent. Le secteur de la construction peut être contenu.

Le président: Quelle est la différence?

M. Quigley: Il y a des situations qui sont tout à fait ouvertes aux deux bouts. Si un comptable est réputé avoir commis une erreur, cela pourra atteindre des centaines de millions de livres, mais le secteur de la construction ne connaît pas ce problème.

Le président: Est-ce à cause de la nature de la construction ou bien, pour reprendre l'exemple des plates-formes de forage de Peter, la limite étant fondée sur le fait que vous avez tout simplement à remplacer la plate-forme ou le bâtiment ou autre, est-ce parce qu'il y a une limite clairement fixée et que vous connaissez à l'avance? Est-ce là la différence?

M. Quigley: Il me semble que les tribunaux ramènent délibérément l'exposition aux pertes économiques et les tiers. C'est un autre domaine où ils ramènent l'exposition en matière de pertes financières et de pertes indirectes.

Dans le secteur de la construction, même si les réclamations connexes se sont multipliées, nous ne voyons pas le même ordre de grandeur dans les chiffres. Il est en fait possible de se prononcer sur un risque en matière de construction. Si, par exemple, un contrat de conception-construction vaut 50 ou 100 millions de livres, ils ne vont pas se planter complètement. Des problèmes peuvent être signalés et un assureur devra rendre une décision. C'est ici qu'interviendrait l'expérience en matière d'assurance. L'assureur prendrait une décision en tenant compte du niveau d'exposition correspondant au type de construction visé.

I do not think you can apply that sort of thinking to a big six or even a large law company. It is more open ended. I think you will find that there is a different attitude applied to the various areas of professional liability.

Senator Angus: Do directors and officers, particularly corporate directors, run a risk analogous to that faced by the big six? It used to be an achievement to get on a board of a bank or a big public financial organisation, but today, in the States and Canada, it is very difficult to get corporate directors for these reasons.

Mr. Quigley: I am not a specialist in that area, but I do not think liability is a major consideration in this country. It is not the first thought in a director's mind, when he is considering whether he should accept a board position, whereas I believe it probably is in the states.

The Chairman: It also is In Canada.

Senator Angus: From an insurability point of view, are the risks not monumental?

Mr. Quigley: No. I think Canada, has more history than the U.K. in the question of directors' and officers' liability.

More analogous to the U.S.A. and Canada, is Australia. My experience of one particular state in Australia, is equal to what is happening in California, for example, not in terms of size but in terms of approach to the claims. One would be very careful in some respects about D&O in Australia because the lawyers have the same gene. I think they are genetically linked.

Senator Meighen: I think D&O coverage is more available now in Canada than it was a few years ago.

Mr. Christie: Does anybody here write on a Canadian deal?

Mr. James Blake, Cottrell Maguine Syndicate: I write some.

To address the general availability of insurance, if you take a generalized view of the whole of the insurance market, currently, there is a lot of capacity.

Senator Angus: At reasonable rates?

Mr. Blake: Not necessarily from our point of view but from the buyer's point of view, yes.

Senator Angus: You are saying in effect it is quite a soft market?

Mr. Blake: Correct. From a capacity point of view on this side of the Atlantic we would say that you are probably being tainted by what has happened in the U.S. When lot of people club together, they immediately exclude the U.S. and Canada on

Je ne pense pas que vous puissiez appliquer cette façon de voir les choses à l'un des six grands, voire même à un gros cabinet d'avocats. C'est beaucoup plus ouvert. Je pense que vous constaterez qu'il y a une attitude différente pour les différents domaines où il y a responsabilité professionnelle.

Le sénateur Angus: Les dirigeants et les membres du conseil d'administration, et tout particulièrement les dirigeants de sociétés, courent-ils un risque analogue à celui que courent les six grands? Autrefois, c'était quelque chose de siéger au conseil d'administration d'une banque ou d'une grosse organisation financière publique, mais aujourd'hui, aux États-Unis et au Canada, il est, pour toutes ces raisons, très difficile de trouver des personnes qui acceptent.

M. Quigley: Je ne suis pas spécialiste dans ce domaine, mais je ne pense pas que la responsabilité soit une considération primordiale dans ce pays. Ce n'est pas la première idée qui vient à l'esprit d'une personne qui est en train de se demander si elle devrait ou non accepter un poste comme membre d'un conseil d'administration, mais la situation est sans doute tout le contraire aux États-Unis.

Le président: Ainsi qu'au Canada.

Le sénateur Angus: Du point de vue assurabilité, les risques ne sont-ils pas monumentaux?

M. Quigley: Non. Je pense que le Canada a plus d'histoire que le Royaume-Uni pour ce qui est de la question de la responsabilité des dirigeants et membres de conseil d'administration.

Un pays qui ressemble plus aux États-Unis et au Canada sur ce plan est l'Australie. Mon expérience en ce qui concerne un État australien correspond tout à fait à ce qui se passe en Californie, par exemple, non pas sur le plan ordre de grandeur, mais sur le plan approche. Il faudrait être très prudent à certains égards pour ce qui est de la responsabilité des dirigeants et membres de conseil d'administration en Australie car les avocats ont le même gène. Je pense qu'il y a entre eux un lien génétique.

Le sénateur Meighen: Je pense que la couverture des dirigeants et membres de conseil d'administration est davantage disponible à l'heure actuelle au Canada qu'il y a quelques années.

M. Christie: Y a-t-il quelqu'un ici qui consent des assurances dans le cadre de contrats canadiens?

M. James Blake, Cottrell Maguine Syndicate: Cela m'arrive.

Pour ce qui est de la question de la disponibilité générale d'assurance, si vous prenez un tableau d'ensemble du marché des assurances dans son entier, à l'heure actuelle, il existe une très grande capacité.

Le sénateur Angus: À des tarifs raisonnables?

M. Blake: Pas forcément de notre point de vue, mais du point de vue de l'acheteur, oui.

Le sénateur Angus: Vous dites en définitive qu'il s'agit d'un marché relativement faible, n'est-ce pas?

M. Blake: C'est exact. Du point de vue capacité, de ce côté-ci de l'Atlantique, nous dirions que votre vision a sans doute été colorée par ce qui s'est passé aux États-Unis. Lorsqu'un grand nombre de personnes se réunissent, elles excluent immédiatement

certain jurisdictional requirements. There are certain people in this market, who do not write U.S. or Canadian business. I am afraid you are lumped in, tainted, with a North American problem.

The other problem we sometimes run into relates to the limits people choose to buy. The client takes the view that if he buys more he will be sued to that limit. It may be available but they choose not to buy it.

Obviously, the more regional or smaller entities, do not see that they have exposure, whether they be an architect, an insurance broker or whatever.

We all know that mistakes can be made and that can create problems, but it seems that the problem has to be pointed out before you recognize: "My goodness, perhaps my half million of cover is not nearly enough, I need five million or 10 million".

Senator Kenny: From an insurance perspective, are there ways the accounting firms can, one, structure themselves differently, or, two, provide a different sort of audit? There is a great deal of pressure on them to give a clean audit. The argument we hear is: "If we don't give a clean audit, we won't be the auditors next year". Essentially it seems that the audit is being misused, and that is why it has become such a target.

My question is in two parts: One, if they structured themselves differently, and, two, if they provided a different form of audit, a more qualified audit, would that make any difference to you?

Mr. Spence: It may, but it would not be, as Richard said, immediate, because we have suffered a frequency of loss from the accounting profession and a severity of loss.

We would need to see any changes that you make tested in court before we would feel comfortable that whatever you put in place holds up.

Senator Kenny: Are you talking about a decade or five years?

Mr. Hardingham: It would probably take five years to get a sense of how any decisions are changing the claims history against the big six firms.

Senator Hervieux-Payette: What about capping the exposure? Is there a formula you could envisage?

Mr. Hardingham: I am sure the accountants would love a capped liability of \$20 million or \$30 million or less, but where do you set the cap?

Senator Hervieux-Payette: What about five times the fee they charge on an annual basis, or ten times? The penalty would be

les États-Unis et le Canada pour ce qui est de certaines exigences. Il y a certains participants dans ce marché qui n'assurent pas du tout d'entreprises américaines ou canadiennes. Je crains que la situation aux États-Unis ait déteint sur vous et que l'on vous assimile à un problème nord-américain.

L'autre problème auquel nous nous trouvons parfois confrontés se rattache aux limites que les gens choisissent d'acheter. Le client estime que s'il achète plus il sera poursuivi jusqu'à cette limite. C'est peut-être disponible, mais il choisit de ne pas l'acheter.

Évidemment, les entités plus petites ou plus régionales ne voient pas qu'elles sont exposées, qu'il s'agisse d'un architecte, d'un courtier en assurances ou autre.

Nous savons tous que des erreurs peuvent être commises et que cela peut créer des problèmes, mais il semble qu'il faille que le problème ressorte avant que vous ne le reconnaissiez, et tout d'un coup, vous vous dites: «Mon Dieu, peut-être qu'une protection d'un demi-million ne suffit pas du tout et qu'il me faudrait 5 ou 10 millions».

Le sénateur Kenny: Du point de vue assurances, y a-t-il moyen pour les sociétés de comptables primo de se structurer différemment et, deuzio, de fournir un type de vérification différent? On exerce beaucoup de pressions sur eux pour qu'ils fournissent des vérifications sans réserves. L'argument que l'on entend est le suivant: «Si nous ne donnons pas une vérification sans réserve, nous ne serons pas les vérificateurs retenus l'amnée suivante». En gros, il semble que les vérifications soient utilisées improprement, et c'est pourquoi elles sont devenues la cible que l'on sait.

Ma question comporte deux volets: premièrement, si les cabinets se structuraient différemment et, deuxièmement, s'ils fournissaient des vérifications d'une forme différente, avec réserves, cela changerait-il les choses pour vous?

M. Spence: Ce le pourrait, mais ce ne serait pas, comme l'a dit Richard, immédiat, car nous avons subi des pertes importantes et nombreuses du côté de la profession de comptable.

Il nous faudrait voir les changements que vous apporteriez éprouvés devant les tribunaux avant que nous ne puissions nous sentir à l'aise et avant d'être convaincus que ce que vous auriez mis en place tiendrait.

Le sénateur Kenny: Parlez-vous d'une décennie ou de cinq ans?

M. Hardingham: Il faudrait sans doute attendre cinq ans pour déterminer comment les éventuelles décisions prises auraient changé le bagage des six grands cabinets en matière de réclamation.

Le sénateur Hervieux-Payette: Que diriez-vous du plafonnement de l'exposition? Y a-t-il une formule que vous pourriez envisager?

M. Hardingham: Je suis certain que les comptables adoreraient qu'on plafonne la responsabilité à 30 ou 20 millions de dollars ou moins, mais à quel niveau fixer le plafond?

Le sénateur Hervieux-Payette: Que diriez-vous de cinq fois ou dix fois le tarif facturé annuellement? Voilà quelle serait la that, if you do not do a good job you will be penalized. You will lose the job for a number of years.

Mr. Spence: If you have a cap, does that not then become the immediate target?

Senator Oliver: Yes.

Senator Kenny: You folks are in the insurance business and your concern is that these accounting firms are now in the insurance business too. They are obviously taking this business and they are handling it one way or another. They don't quite like the way they are handling it, but they are basically self-insured and dealing with it. Do you see this as competition or something you can deal with?

Mr. Hardingham: We don't see that as competition, no.

The Chairman: You are happy to let them have it?

Mr. Hardingham: That is out of necessity, if they have to fund their own retentions, whatever that may be, and I am sure they are significant. That is a result of the insurance market not wanting to be dragged into these type of situations because it is not profitable for them to be in that environment.

Senator Kenny: At some point they will structure themselves in such a way that they will be self-insured.

Mr. Hardingham: They do that.

Senator Kenny: They may even do it in a more formalized way and then that is business you will not have.

Mr. Hardingham: Yes, it is business we don't have. I understand what you are saying, but the vast majority of commercial organisations do not want to assume risk. They want to get on with the business that they are running. They do not want the hassle, the worry.

The Chairman: They want to lay the risk off on somebody else and they are prepared to pay for it.

Mr. Hardingham: Yes, and that, again, is human nature. If, all of a sudden, the conventional insurance market embraced the big six and said, "We will insure you in excess of two million, five million", or whatever it is, all of the self-funded mechanisms they have in place would immediately collapse. They would dispose of them if they knew a long-term conventional market was available to them.

Mr. Quigley: You can move away from accountants and the big six, because most law and bar associations in this country and abroad now operate on a mutual basis and are self-insured. Some are probably handled quite well, but the conventional market, I feel, could still play a part in these areas which they have now lost. There are, in any scheme, good risks. In any legal bar association facility or solicitors' facility, there are individual risks which are good and are conventionally insurable.

The members who got together to form their mutuals were promised, at the outset, premiums which would be probably lower pénalité, et si vous ne faisiez pas un bon travail, vous seriez pénalisés. Vous perdriez le contrat pour x années.

M. Spence: S'il y avait un plafond, celui-ci ne deviendrait-il pas automatiquement la cible immédiate?

Le sénateur Oliver: Oui.

Le sénateur Kenny: Vous représentez le secteur des assurances et ce qui vous préoccupe c'est que ces cabinets de comptables se lancent eux aussi dans le secteur des assurances. Ils s'en occupent d'une façon ou d'une autre. Ils n'aiment pas trop les résultats, mais ils sont essentiellement autoassurés et ils s'en occupent. Y voyez-vous de la concurrence ou une chose contre laquelle vous pouvez quelque chose?

M. Hardingham: Nous ne considérons pas qu'il s'agit là de concurrence, non.

Le président: Cela ne vous ennuie pas de leur laisser cela?

M. Hardingham: Ils n'ont pas le choix, s'il leur faut financer leurs propres rétentions, quelles qu'elles soient, et je suis convaincu qu'elles sont importantes. Cela résulte du fait que le marché des assurances ne souhaite pas se retrouver pris avec ce genre de situation, car ce n'est pas payant dans ce contexte.

Le sénateur Kenny: Ils finiront par se structurer de façon à s'autoassurer.

M. Hardingham: Ils le font.

Le sénateur Kenny: Ils le font peut-être même d'une façon plus formelle et il s'agit alors de transactions que vous ne pourrez plus avoir.

M. Hardingham: Oui, ce seront des transactions que nous n'aurons pas. Je comprends ce que vous dites, mais la grande majorité des organisations commerciales ne veulent pas assumer de risques. Elles veulent s'occuper de leurs affaires. Elles ne veulent pas les ennuis, les inquiétudes.

Le président: Elles veulent reporter le risque sur quelqu'un d'autre et elles sont prêtes à en payer le coût.

M. Hardingham: Oui et, là encore, c'est la nature humaine. Si tout d'un coup le marché des assurances conventionnelles embrassait les six grands et leur disait: «Nous vous assurerons pour plus de 2 millions, 5 millions» ou autre, tous les mécanismes d'autofinancement qui sont en place à l'heure actuelle s'effondreraient tout de suite. Ils s'en débarrasseraient s'ils savaient qu'un marché conventionnel à long terme était à leur portée.

M. Quigley: Vous pouvez vous éloigner du cas des comptables et des six grands, car la plupart des associations de barreau et d'avocats dans ce pays et ailleurs fonctionnent à l'heure actuelle selon un régime d'autoassurance ou d'assurance mutuelle. Certains marchés sont sans doute très bien gérés, mais je pense que le marché conventionnel pourrait continuer de jouer un rôle dans ces secteurs qu'il a perdus. Il y a, dans tout système, des risques qui sont bons. Dans tout cabinet ou association de juristes, il y a des risques individuels qui sont bons et qui sont assurables selon les critères conventionnels.

Les membres qui se sont réunis pour former leur propre mutuelle se sont fait promettre, au départ, des primes vraisemblathan what they were paying at the time. Invariably, they complain when the bar association mutual increases those prices.

There is a conventional market who will, if they can, uncharter some of these schemes, and who would be quite happy to underwrite the medium to small sized firms who have complained that they are paying for the losses of the bigger businesses in these mutual schemes.

Accountants, being canny and like banks, don't want to retain any sort of exposure at all. They continue to come to the conventional market for reinsurances and that is where brokers like Peter would make certain deals. We in the conventional market still retain, in an indirect way, some of the conventional exposures.

I think, to a degree, the conventional market would only be too happy to get the business from some of these bar mutual schemes if they can be perceived as being a better party.

Mr. Steve Gilbert, Minet Inc.: You refer to reinsurance. One might consider the limits in some of the construction and energy fields. Regardless of the willingness to write a risk, to what extent are you going to be influenced in the ability to write it? There must be a commitment to capacity. Is it a simple issue of wanting to write the big six and then being able to do it?

Mr. Hardingham: If you compare, say, the rig market, with multibillion dollar values at risk on a physical exposure, then the market is much broader. There is a considerable amount of reinsurance available to enable Lloyds Syndicates insurance companies to write substantial lines on rigs.

Senator Angus: Are you restricting your comments to the property aspect, or are you including liability for pollution or whatever?

Mr. Hardingham: I am talking about the whole rig market.

The professional liability market is younger. It is less broad in terms of the availability of reinsurance, and people are less encouraged to come into professional liability reinsurance because of the vagaries of the claims that are made.

A physical exposure like a rig is far more simple to analyse, to manage, than what I would call the "nebulous" exposure of a professional firm which could be exposed to a \$5 million or a \$100 million loss, or even a \$500 million loss.

Our ability to write large lines on professional liability exposures is limited by what is available in the reinsurance market.

Senator Angus: Is there a domestic market? We understand the London market it is the most developed and the most sophisticated PI market there is. blement inférieures à ce qu'ils payaient à l'époque. Invariablement, ils se plaignent lorsque la mutuelle de l'association du barreau augmente ces tarifs.

Il y a un marché conventionnel qui, s'il le pouvait, n'agréerait pas certains de ces régimes et serait très heureux d'assurer les sociétés de taille petite ou moyenne qui se plaignent de payer pour les pertes des grosses sociétés dans ces régimes de mutuelles.

Les comptables, futés qu'ils sont et ressemblant fort aux banques, ne veulent aucunement être exposés. Ils continuent de s'adresser au marché conventionnel pour des réassurances et c'est là que des courtiers comme Peter négocieraient certaines ententes. Nous autres, du marché conventionnel, conservons toujours, d'une façon indirecte, certaines des expositions conventionnelles.

Je pense que, dans une certaine mesure, le marché conventionnel serait ravi d'obtenir les contrats correspondant à certaines de ces mutuelles si elles étaient perçues comme étant de meilleurs partis.

M. Steve Gilbert, Minet Inc.: Vous avez fait état de la réassurance. L'on devrait peut-être tenir compte des limites qui existent dans le cadre de certains secteurs de la construction et de l'énergie. Quel que soit le désir d'assurer un risque, dans quelle mesure allez-vous être influencé par la capacité de l'assuré? Il doit y avoir un engagement sur le plan capacité. Est-ce tout simplement une question de vouloir assurer les six grands puis d'être en mesure de le faire?

M. Hardingham: Si vous comparez, mettons, le marché des plates-formes, avec des risques, pour l'exposition physique, qui se chiffrent dans les milliards de dollars, alors le marché est plus vaste. Il y a suffisamment de réassurance disponible pour permettre aux compagnies d'assurance du syndicat du Lloyds d'offrir des lignes considérables pour les plates-formes.

Le sénateur Angus: Limitez-vous vos observations à l'aspect biens immobiliers, ou bien incluez-vous également la responsabilité en matière de pollution ou autre?

M. Hardingham: Je parle de tout le marché des plates-formes.

Le marché de la responsabilité professionnelle est plus jeune. Il est moins vaste pour ce qui est de la disponibilité de réassurance, et les gens sont moins encouragés à se lancer dans la réassurance pour la responsabilité professionnelle du fait des réclamations fantaisistes qui sont faites.

Une exposition physique comme celle d'une plate-forme de forage est beaucoup plus simple à analyser, à gérer, que l'exposition que je qualifierais de «nébuleuse» d'une société professionnelle susceptible d'être exposée à des pertes de 5, 100 ou même 500 millions de dollars.

Notre capacité d'établir des lignes importantes pour la responsabilité professionnelle est limitée par ce qui est disponible sur le marché de la réassurance.

Le sénateur Angus: Existe-t-il un marché intérieur? D'après ce que nous avons compris, le marché de Londres est le marché d'assurance professionnelle le plus développé et le plus sophistiqué qui soit. Is there a domestic market, say, in other jurisdictions, such as Canada, the U.S., the continent, Australia?

Mr. Hardingham: There are certainly domestic companies. GIO and FAI in Australia write large amounts of domestic professional liability, indeed, international professional liability. In Canada you have companies such as Boreal which write professional liability risks. The professional liability insurance is most well developed in the sophisticated countries of the world. Usually domestic markets are set up to write the risk alongside the international insurers, such as Lloyds and the large insurance groups like IMG.

Senator Angus: Do you find that most of those domestic markets tend to reinsure here in London?

Mr. Hardingham: We all insure all over the place, reinsure all over the place. They will buy reinsurance from where it is available.

Mr. Spence: The reinsurance marketplace is probably more concentrated than the direct market.

Senator Angus: Do you mean in London?

Mr. Spence: Yes, and internationally.

Mr. Nick Rudnai, Alexander & Howden: Is it also true to say that, if you look at those international markets, they tend to be structured in a different way? Here in London we have subscription markets where people have relatively small lines. \$1,000 would be a relatively big line in a PI field. In Australia, companies are putting down \$20 million as a single line, largely reinsured. In Canada companies are putting down \$10 million, again largely reinsured.

The London market has reacted to professional liability in a very different way from the way most other countries have reacted. They have fewer markets with larger capacities.

Mr. Hardingham: You are saying that companies such as FAI, for example, in Australia, are able to put down more money. I don't know if they can put down as much as \$20 million, but it is certainly a large amount. However, that is heavily reinsured whereas the London market, as you know, is a subscription market

Mr. Rudnai: The only difference there is that they are fronting up a lot of reinsurance whereas you are writing up your own net lines.

Senator Angus: Are you in agreement with that?

Mr. Hardingham: Our gearing is not as high as theirs.

Mr. Blake: It would give a false impression to say that London syndicates and companies do not buy reinsurance. They do. Most, if not all, probably buy some reinsurance of some kind.

Y a-t-il un marché national dans d'autres pays comme par exemple le Canada, les États-Unis, les pays de l'Europe continentale, l'Australie?

M. Hardingham: Il existe, certes, des compagnies nationales. GIO et FAI, en Australie, consentent d'importantes assurances pour la responsabilité professionnelle à l'échelle nationale ainsi qu'à l'échelle internationale. Au Canada, vous avez des compagnies comme Boreal qui assurent des risques en matière de responsabilité professionnelle. L'assurance-responsabilité professionnelle est plus développée dans les pays sophistiqués du monde. En règle générale des marchés nationaux sont établis pour assurer le risque aux côtés des assureurs internationaux, comme le Lloyds ou de gros groupes d'assurances comme IMG.

Le sénateur Angus: Trouvez-vous que la plupart de ces marchés nationaux ont tendance à réassurer ici à Londres?

M. Hardingham: Nous assurons partout, nous réassurons partout. Ils achèteront de la réassurance là où ils en trouvent.

M. Spence: Le marché de la réassurance est sans doute davantage concentré que le marché direct.

Le sénateur Angus: Vous voulez parler de Londres?

M. Spence: Oui, ainsi qu'à l'échelle internationale.

M. Nick Rudnai, Alexander & Howden: Est-il également juste de dire que, si vous regardez ces marchés internationaux, ils ont tendance à être structurés différemment? Ici, à Londres, nous avons des marchés de souscription où les gens ont des lignes relativement petites. Une ligne de 1 000 dollars serait une ligne relativement importante dans le domaine de l'assurance professionnelle. En Australie, les compagnies garantissent 20 millions de dollars pour une seule ligne, largement réassurée. Au Canada, les compagnies mettent 10 millions dollars, encore largement réassurés.

Le marché londonien a réagi à la responsabilité professionnelle très différemment de la plupart des pays. Ceux-ci ont très peu de marchés avec de grosses capacités.

M. Hardingham: Ce que vous dites c'est que des compagnies comme FAI, par exemple, en Australie, peuvent mettre plus d'argent. Je ne sais pas si elles peuvent mettre jusqu'à 20 millions de dollars, mais ce sont des sommes importantes. Cependant, cela est largement réassuré, tandis que le marché londonien, comme vous le savez, est un marché de souscription.

M. Rudnai: La seule différence est qu'ils mettent au départ beaucoup de réassurances, tandis que vous, vous offrez vos propres lignes nettes.

Le sénateur Angus: Êtes-vous d'accord là-dessus?

M. Hardingham: Nous poussons moins nos vitesses qu'eux.

M. Blake: Cela donnerait une fausse impression si l'on disait que les syndicats et les compagnies de Londres n'achètent pas de réassurance, car ils le font. La plupart, sinon toutes les compagnies, achètent sans doute des réassurances d'un genre ou d'un autre. When the London market was trying to implement their electronic placing system, the survey revealed that on each risk they had written, there were an average — and this is Lloyds syndicates — an average of 17 syndicates on any one placement.

Senator Angus: On all classes of business?

Mr. Blake: Across all classes of business. Having said that, that was a few years ago and I would not be surprised to find that, if you did the same survey today, you would find that they have probably reduced slightly. We are talking about 17 different companies writing a particular risk.

Mr. Christie: That might be one line.

Mr. Blake: Indeed.

Senator Angus: Do you mean companies or syndicates?

Mr. Blake: Both. No, I am mistaken. That was done purely for Lloyds syndicates.

Senator Angus: Would these same principles you were describing apply to the company market as well as to the Lloyds market? I am referring to companies such as Q.B.E.

Mr. Quigley: We have bigger lines, but we do have a large amount of reinsurance within those lines.

Ms Mel Goddard, Q.B.E. Insurance Company: There is a fundamental difference, which is that a syndicate at Lloyds is an annual venture which requires it to return to its capacity provided that year in the result. Companies in the world can sometimes stand back and take larger retentions and take a slightly longer-term view of results.

Senator Angus: Correct me if I am wrong, but I think my colleagues and I are hearing that whether or not joint and several liability is taken off the books and replaced with proportionate liability, it will not make a difference as to the insurability, either as to capacity or cost, of accountants generally, lawyers, engineers and professionals who are covered by PI insurance. Is that a fair conclusion?

Mr. Hardingham: It would take time, for the capacity to have confidence in any change in the legal environment.

Senator Angus: As things stand today, even with joint and several liability is there adequate insurance at a reasonable price available to all professionals, other than the big six.

Mr. Spence: Yes.

Mr. Rudnai: May I add one rider to that? In the construction industry very small consultants find themselves fighting for contracts with the big boys and being unable to exclude under the contract things like consequential financial loss. Their ability to buy adequate levels of professional liability coverage to protect themselves for those exposures is far out of proportion to the fee they are earning on that particular project. We see that as a problem.

Lorsque le marché londonien tentait de mettre en oeuvre son système de placement électronique, le sondage a fait ressortir que pour chaque risque assuré, il y avait en moyenne 17 syndicats — et il s'agissait de syndicats du Lloyds — pour un seul placement.

Le sénateur Angus: Pour toutes les catégories?

M. Blake: Pour toutes les catégories. Cela étant dit, cela remonte à il y a quelques années, et je ne serais pas étonné de constater, si l'on faisait le même sondage aujourd'hui, un léger fléchissement. On parle de 17 compagnies différentes qui assurent un risque donné.

M. Christie: Ce pourrait être une seule ligne.

M. Blake: En effet.

Le sénateur Angus: Parlez-vous de compagnies ou de syndicats?

M. Blake: Des deux. Non, je fais erreur. Cela a été fait uniquement pour les syndicats du Lloyds.

Le sénateur Angus: Les principes que vous avez décrits s'appliqueraient-ils au marché des compagnies ainsi qu'au marché du Lloyds? Je veux parler de compagnies comme Q.B.E.

M. Quigley: Nous avons des lignes plus importantes, mais nous avons beaucoup de réassurance à l'intérieur de ces lignes.

Mme Mel Goddard, Q.B.E. Insurance Company: Il y a une différence fondamentale: un syndicat du Lloyds est une entreprise annuelle, et il lui faut apurer ses comptes pour retrouver la même capacité chaque année. Les compagnies peuvent parfois prendre un peu de recul et des rétentions plus importantes et avoir une vision à plus long terme des résultats.

Le sénateur Angus: Vous me corrigerez si j'ai tort, mais je pense que ce qu'entendent mes collègues et moi-même c'est que, que l'on raye ou non des livres une responsabilité conjointe et solidaire pour la remplacer par une responsabilité proportionnelle, cela ne changera rien à l'assurabilité, sur le plan capacité ou coût, des comptables en général, ainsi que des avocats, ingénieurs et autres professionnels qui sont couverts par une assurance-responsabilité professionnelle. Est-ce une conclusion raisonnable?

M. Hardingham: Il faudrait du temps pour que la capacité ait confiance dans tout changement apporté au contexte juridique.

Le sénateur Angus: Dans la situation actuelle, même avec une responsabilité conjointe et solidaire, des assurances adéquates, à un prix raisonnable, sont-elles à la disposition de tous les professionnels, mis à part les six grands?

M. Spence: Oui.

M. Rudnai: Puis-je ajouter quelque chose à cela? Dans l'industrie de la construction, de très petits consultants doivent se battre pour des contrats avec les gros joueurs et ils ne parviennent pas à exclure, dans les contrats, des choses comme, par exemple, des pertes financières indirectes. Leur capacité d'acheter des niveaux de couverture suffisants pour la responsabilité professionnelle pour se protéger n'est pas du tout proportionnelle à ce que leur rapporte le projet visé. Nous voyons là un problème.

Senator Oliver: What can be recommended which would ensure a long-term supply of insurance for auditors?

Mr. Hardingham: Is your concern the big six?

Senator Angus: No, but the big six triggered this investigation. It was quite interesting yesterday talking with Professor Andrew Burrows, the author of the Burrows Report which was prepared for the Law Reform Commission in the U.K. That report concluded that joint and several liability was founded on the fundamental principle of fairness and the ability of a plaintiff to be indemnified in whole, restitutio in integrum, and that, based on his legal analysis, the balance of fairness was to stay with the status quo.

However, from a commercial point of view it is acknowledged there is a problem, which problem can be better addressed in other ways. This, I believe, is why we are considering the matter. We were asked by our government to assess whether we amend the law to fix that problem. I guess we are not hearing that this is the best way to fix the problem.

Senator Oliver: I would ask each of you to answer the specific question: How might the long-term supply of insurance to auditors at lower prices be encouraged? What would each of the four of you say to that?

Senator Angus: There are others here we want to hear from such as these wily underwriters with unlimited liability.

Mr. Blake: I have actually just changed syndicates, so I am not totally clear as to exactly what has been written by the syndicate I currently work for. However, I do know that we do not write accountants.

Senator Oliver: What can be done to encourage you to write for accountants?

Mr. Blake: An awful lot. We need a lot of time to have the proof, if legislation is passed, that the case law suggests there is a great degree of comfort for us to enter that field.

Mr. Quigley: Taking up David's earlier point about auditors signing their annual audit, I have some sympathy with the tenor of your viewpoint that auditors are sometimes a bit quick to sign things which they really and honestly should not sign, for the reasons you mentioned. For example, if I were an auditor to one of the Maxwell companies, and being paid a substantial fee, Maxwell, apart from being quite an intimidating chap, would probably frighten me as his auditor into doing something I know I should not do. I think it happens quite regularly that auditors are fazed and under great pressure from more intimidating people.

Mr. Christie: The reference to Maxwell is clearly a hypothetical one.

Le sénateur Oliver: Que pourrait-on recommander pour garantir une source à long terme d'assurance pour les vérificateurs?

M. Hardingham: Êtes-vous préoccupé par les six grands?

Le sénateur Angus: Non, mais les six grands ont déclenché cette enquête. C'était très intéressant hier de discuter avec le professeur Andrew Burrows, auteur du Burrows Report, qui a été préparé pour la Law Reform Commission du Royaume-Uni. L'auteur y conclut que la responsabilité conjointe et solidaire est fondée sur le principe fondamental de l'équité et sur la capacité du plaignant d'être indemnisé intégralement, restitutio in integrum, et que, sur la base de son analyse juridique, pour assurer l'équilibre en matière d'équité il faut s'en tenir au statu quo.

Cependant, d'un point de vue commercial, il est reconnu qu'il y a un problème, problème qui pourrait être mieux résolu autrement. Je pense que c'est la raison pour laquelle nous nous penchons sur la question. Notre gouvernement nous a demandé d'évaluer aquestion de savoir s'il nous faudrait modifier la loi pour corriger le problème. Si je ne m'abuse, ce qu'on nous dit, c'est que ce n'est pas le meilleur moyen de corriger le problème.

Le sénateur Oliver: Je demanderais à chacun d'entre vous de répondre à la question précise que voici: comment pourrait-on favoriser la fourniture à long terme d'assurance aux vérificateurs et ce à des prix inférieurs? Que répondrait chacun de vous quatre à cette question?

Le sénateur Angus: Il y en a d'autres ici que nous aimerions entendre, par exemple ces assureurs très futés en matière de responsabilité illimitée.

M. Blake: Je viens en fait tout juste de changer de syndicat, alors je ne suis pas encore très au courant de tout ce qui a été assuré par le syndicat pour lequel je travaille maintenant. Je peux néanmoins vous dire que nous n'assurons pas de comptable.

Le sénateur Oliver: Que pourrait-on faire pour vous amener à assurer des comptables?

M. Blake: Beaucoup de choses. Il nous faudrait beaucoup de temps pour avoir la preuve, si de nouvelles lois sont adoptées, que la jurisprudence démontre bien qu'il y a des raisons pour nous de nous sentir rassurés à l'idée de nous lancer dans ce domaine.

M. Quigley: Pour en revenir à l'observation faite tout à l'heure par David au sujet des vérificateurs qui signent leur vérification annuelle, je comprends votre point de vue selon lequel les vérificateurs s'empressent parfois de signer des choses qu'ils ne devraient bien franchement pas signer, pour les raisons que vous avez citées. Par exemple, si j'étais vérificateur auprès d'une des compagnies Maxwell, et qu'on me payait des honoraires appréciables, Maxwell, en plus d'être un type plutôt intimidant, me terroriserait sans doute pour me convaincre de faire quelque chose que, je le sais, je devrais refuser de faire. Je pense que cela arrive assez régulièrement que les vérificateurs soient impressionnés et soumis à des pressions par des personnes plus intimidantes.

M. Christie: La référence à Maxwell est clairement hypothétique.

Mr. Quigley: That probably happens more times than is known about. My comment is not related to my experience, but it is based on a general feeling for how things can be done.

Senator Kenny: The reason I put the point is that companies provide thorough and complete disclosure to regulatory authorities that reveals all sorts of things that do not show up in an audit. There is so much candour in some disclosures that you wonder how anyone would ever invest in the firm. I sympathize with your earlier statement that you do not attach much weight to an audit.

I do not understand why this pressure is placed on auditors. The same company, the same officers file a statement that lays it all out clearly for the regulator. It would seem to me that the candour of a 10K filing, for example, would mitigate a lot of the liability. If you have laid it all out on the line, there are no grounds to sue, barring errors or fraud.

Mr. Quigley: Exactly.

Senator Hervieux-Payette: Is your conclusion that they are doing the damage to themselves by the way they practise?

Mr. Quigley: It is a question of competency. The actual audit, by its very nature, is not comprehensive. I am sure some of the more reckless firms, not auditing firms but some of the corporations, have techniques which they can use to massage the way their auditor is actually handled during an audit. There are so many instances of audits being undertaken and, when the real result comes out two or three years later, it is completely the opposite from what it should have been.

Mr. Spence: Even if we could see signs of massive improvement in the risk management of auditors and their standards —

Senator Angus: Through the best efforts of their brokers and their advisors?

Mr. Spence: Exactly, the confidence we need to write those types of risk can only be accomplished if there are seen to be changes in the legal framework. As I said earlier, it will take time for that confidence to come. In the absence of any such changes, there are few incentives for us to go back into the market.

Senator Oliver: Do you want to be specific about some of the changes in the legal framework that you might be interested in and which might give you the comfort you are seeking?

Mr. Spence: It would be a form of restriction in the sheer scope of actions that we are seeing and have seen against auditors. We highlighted the audit process in particular, but the reliance of third parties — in some cases quite distant third parties — on the audit, is one of the aspects that could be addressed.

M. Quigley: Cela arrive sans doute plus souvent qu'on ne le pense. Mon observation ne s'appuie pas sur mon expérience, mais plutôt sur mon impression générale de la façon dont les choses se passent.

Le sénateur Kenny: Si je soulève cela, c'est que les entreprises divulguent tout aux autorités en matière de réglementation, et il en ressort toutes sortes de choses qui ne figurent pas dans les vérifications. Il y a tant de candeur dans certaines de ces divulgations que l'on est amené à se demander pourquoi quelqu'un ne voudrait jamais investir dans la société concernée. Je suis sensible à votre déclaration antérieure, soit que vous n'accordez pas beaucoup de poids aux vérifications.

Je ne comprends pas pourquoi ces pressions sont exercées sur les vérificateurs. La même compagnie, les mêmes administrateurs déposent une déclaration qui détaille le tout pour l'organisme de réglementation. Il me semble que la candeur du dépôt d'un formulaire 10K, par exemple, réduirait de beaucoup la responsabilité. Si vous avez tout déclaré, il n'y a plus de motif de poursuite, sauf erreur ou fraude.

M. Quigley: Précisément.

Le sénateur Hervieux-Payette: Votre conclusion est-elle qu'ils vont se faire du tort à eux-mêmes du fait de la façon dont ils exercent leur profession?

M. Quigley: C'est une question de compétence. La vérification proprement dite, de par sa nature, n'est pas exhaustive. Je suis convaincu que certaines des sociétés plus téméraires — pas les cabinets de vérification, mais certaines des entreprises — ont des techniques qu'elles peuvent utiliser pour manipuler la façon dont on traite avec le vérificateur pendant une vérification. Il y a tant de cas de vérifications qui sont effectuées mais pour lesquelles, lorsque le vrai résultat sort deux ou trois ans plus tard, l'on constate qu'elles disent tout le contraire de ce qu'elles auraient dû dire.

M. Spence: Même si nous pouvions voir des signes d'amélioration massive dans la gestion des risques des vérificateurs et leurs normes...

Le sénateur Angus: Grâce aux meilleurs efforts de leurs courtiers et de leurs conseillers?

M. Spence: Précisément. La confiance dont nous avons besoin pour assurer ce genre de risque ne peut être établie que si l'on perçoit des changements dans le cadre juridique. Comme je l'ai dit plus tôt, il faudra du temps pour que cette confiance puisse s'installer. En l'absence de tels changements, il y a peu d'incitations pour nous de nous relancer sur le marché.

Le sénateur Oliver: Pourriez-vous être plus précis quant à certains des changements au cadre juridique qui vous intéresseraient et qui vous procureraient les assurances que vous recherchez?

M. Spence: Ce serait une forme de restriction de l'envergure des poursuites que nous voyons à l'endroit des vérificateurs. Nous avons souligné le processus de vérification en particulier, mais le fait que des tiers — et dans certains cas des tiers très distants — s'appuient sur la vérification est l'un des aspects sur lesquels il faudrait se pencher.

Mr. Quigley: In the U.K. the law is coming down on that situation at the moment. We have had decisions in *Caparo* and *Dickman*, as well as other cases. The general drift is towards restricting exposures to tortious situations.

Senator Angus: Based on the evidence of expert witnesses who testified, I understand that any prudent third party would not rely on a simple audit certificate but would require fairly substantial due diligence procedures which would then lead to prospectuses and the kinds of blue-skying activity that would be more in depth. Would you agree with that?

Mr. Quigley: That is absolutely right.

Ms Goddard: If court cases could be heard more quickly, there would be fewer outstanding issues to deal with. For example, with an oil rig physical damage loss, you have some idea, within a reasonable time frame, of the quantum you are dealing with. As an insurer you can then take a view on premiums that you require in that market for the exposures you are running. Ultimately, you rate on the exposures you are running. The length of time it takes some of these long cases to be resolved causes major problems. People know these issues are outstanding. The one that Mike mentioned in the U.K. has been outstanding for a number of years.

Senator Angus: He mentioned Caparo.

Mr. Quigley: That issue was settled some time ago.

Ms Goddard: I don't think we are talking about the same case.

Ms Goddard: The bottom line is that insurers will come to the table if they are provided with a risk to take; and they will be happy to try to price a risk, if it is an unforeseen possibility.

The problem with the size of the big six is that there is a considerable predictability. Their very size naturally means there will be a certain frequency of claims. The other problem the big six have relates to this issue of severity.

However, certain subsidiaries of the big six do get cover in certain territories of the world.

Mr. Quigley: It is a territorial matter rather than a matter of insolvency or whatever. The culture of, say, Continental Europe, is not the same as it is here or in the United States. They do not immediately try to sue somebody or look towards redress in that sense. They try to sort things out without legal involvement. There is often the loss of face that has to be considered. In the Middle East and the Far East, loss of face is very important. Situations do not evolve into the same litigious situations they do in the more exposed western areas.

Senator Angus: It may be changing on the continent. Just this morning on TV this morning we saw a lawyer in France who is

M. Quigley: Au Royaume-Uni, la loi intervient à l'heure actuelle dans ce genre de situations. Il y a eu des décisions dans les affaires *Caparo* et *Dickman*, ainsi que dans d'autres. La tendance générale vise à limiter l'exposition à des situations délictuelles.

Le sénateur Angus: Nous appuyant sur les preuves fournies par les témoins experts qui ont comparu, si j'ai bien compris, tout tiers prudent ne s'appuierait pas uniquement sur un simple certificat de vérification mais exigerait la diligence voulue dans les procédures, ce qui devrait déboucher sur des prospectus et des présentations plus approfondis. Seriez-vous d'accord avec moi là-dessus?

M. Quigley: Vous avez tout à fait raison.

Mme Goddard: Si les affaires pouvaient être entendues plus rapidement par les tribunaux, il y aurait moins d'affaires en cours dont il faudrait s'occuper. Par exemple, avec des pertes pour dommages physiques avec un puits de forage pétrolier, vous avez au bout d'une période de temps raisonnable une assez bonne idée des sommes dont il est question. En tant qu'assureur, vous pouvez alors déterminer les primes qu'il vous faudrait sur ce marché étant donné les risques que vous courez. En bout de ligne, vous cotez les risques que vous prenez. Le temps qu'il faut pour régler certaines de ces grosses affaires pose d'énormes problèmes. Les gens savent que ces questions n'ont pas encore été réglées. L'affaire au Royaume-Uni que Mike a mentionnée est en souffrance depuis plusieurs années.

Le sénateur Angus: Il a mentionné l'affaire Caparo.

M. Quigley: Cette affaire a été réglée il y a quelque temps déjà.

Mme Goddard: Je ne pense pas que nous parlions de la même affaire.

Au bout du compte, l'important est que les assureurs viendront à la table si on leur fournit un risque à prendre, et ils se feront un plaisir d'essayer d'établir le prix du risque, s'il s'agit d'une possibilité imprévue.

Le problème, étant donné la taille des six grands, est qu'il y a une assez grande prévisibilité. Leur simple taille signifie qu'il y aura une certaine fréquence de réclamation. L'autre problème des six grands est une question de gravité.

Cependant, certaines filiales des six grands obtiennent une protection dans certaines régions du monde.

M. Quigley: C'est une question territoriale plutôt qu'une question d'insolvabilité ou autre. La culture de l'Europe continentale, par exemple, n'est pas la même que la nôtre ou que celle des États-Unis. Les gens n'essaient pas tout de suite de poursuivre quelqu'un ou de chercher un redressement dans ce sens-là. Ils essaient de régler les affaires sans intervention auprès des tribunaux. Intervient souvent une question de déshonneur. Au Moyen-Orient et en Extrême-Orient, perdre la face est un gros facteur. Les situations n'évoluent pas pour déboucher sur un litige comme c'est le cas dans les régions occidentales plus exposées.

Le sénateur Angus: Cela est peut-être en train de changer sur le continent. Ce matin même, à la télévision, nous avons vu un ready to start issuing writs this afternoon regarding the Chunnel fire. It reminded me of "hicksville", Texas or California.

Mr. Quigley: They are catching up.

Senator Hervieux-Payette: Let us assume, that there were separate entities in, say, KPMG. There would be KPMG, Toronto, KPMG, Montreal, and so on. They could be divided by state or by different profit centre. You could end up having 500 corporations, each with its own limited partnership.

Would you then be in a better position? One unit could not endanger all the other units, the 499 other offices around the world. The predators, those who think they can satisfy their appetites from all the offices around the world, would have to deal with one single office with limited liabilities, They, in turn, would file for bankruptcy, and found another corporation the following week.

Senator Kenny: Are you saying that the solution is to have no insurance and take all the assets out of the company?

Senator Hervieux-Payette: If they already operate with a different corporation for other services, because they are involved in consulting activities, there could be a wall between the rest of the corporation so it would not go down the drain because of one mistake.

Mr. Quigley: You are going back to the original question put to us, which was: Does the size of the auditors militate against their coverability?

Senator Angus: Is the answer, yes?

Mr. Quigley: The answer is: I think, yes.

Senator Hervieux-Payette: In the case of a multinational corporation, such as the Bata Corporation in Canada which makes shoes, each division does not cover the others with their insurance and so on.

Mr. Christie: I think in the vast majority of cases international corporations would cover international corporations. I have to disagree with that.

Senator Angus: A plaintiff can break the corporate veil. Even in accounting, and correct me if I am wrong, I understand that, in the U.S., a plaintiff can sue, let's say KPMG Minneapolis, and allege that he got the tax opinion from the London office and that the environmental audit was done in their Budapest office, the result being that they are all swept into the net.

Mr. Christie: 3M will protect their global enterprise balance sheet. They won't try to protect each subsidiary's balance sheet. They will look at it as an enterprise. In extreme cases, they will use that corporate veil to limit liability, but I don't think many people would buy their insurance that way.

Mr. Blake: You are always fearful you will not cover some area and you will fall through, and that it will be rather embarrassing.

avocat en France qui est prêt à assigner des personnes en justice cet après-midi relativement à l'Eurotunnel. Cela m'a fait penser à votre trou perdu au Texas ou en Californie.

M. Quigley: Ils sont en train de faire du rattrapage.

Le sénateur Hervieux-Payette: Supposons qu'il y a des entités distinctes au sein de, mettons, KPMG. Il y aurait KPMG Toronto, KPMG Montréal, et cetera. Les divisions pourraient être établies selon l'État ou le centre de profit. Vous pourriez ainsi vous retrouver avec 500 sociétés, chacune étant une société à responsabilité limitée.

Votre situation serait-elle alors meilleure? Une unité ne pourrait pas mettre en danger toutes les autres unités, les 499 autres bureaux éparpillés dans le monde. Les prédateurs, ceux qui pensent pouvoir satisfaire leur appétit en puisant dans tous les bureaux du monde, seraient limités à un seul bureau avec des responsabilités limitées. Celui-ci déposerait alors son bilan et ses dirigeants fonderaient une nouvelle société la semaine suivante.

Le sénateur Kenny: Êtes-vous en train de dire que la solution est de n'avoir aucune assurance et de sortir de la société tous ses avoirs?

Le sénateur Hervieux-Payette: Si les intéressés fonctionnent déjà avec une société différente pour d'autres services, parce qu'ils offrent des services d'expert-conseil, il pourrait y avoir un mur entre elle et le reste de la société pour que celle-ci ne périclite pas du fait d'une seule erreur.

M. Quigley: Vous revenez à la question originale qui nous a été posée, soit: l'importance des vérificateurs milite-t-elle contre leur assurabilité?

Le sénateur Angus: La réponse est-elle que oui?

M. Quigley: La réponse est: je pense que oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Dans le cas d'une multinationale, comme la société Bata, au Canada, qui fabrique des chaussures, chaque division ne couvre pas les autres avec son assurance, et ainsi de suite.

M. Christie: Je pense que dans la vaste majorité des cas des sociétés internationales couvriraient des sociétés internationales. Je ne suis pas d'accord avec vous là-dessus.

Le sénateur Angus: Un plaignant peut déchirer le voile d'une société. Même en comptabilité, et vous me corrigerez si j'ai tort, si j'ai bien compris, aux États-Unis, un plaignant peut poursuivre, mettons, KPMG Minneapolis, et alléguer qu'il a obtenu l'avis en matière de fiscalité du bureau de Londres et que la vérification environnementale a été faite par le bureau de Budapest, le résultat étant qu'ils sont tous pris dans le filet.

M. Christie: La société 3M protégera le bilan de son entreprise à l'échelle mondiale. Elle ne va pas essayer de protéger le bilan de chaque filiale. Elle regardera l'entreprise tout entière. Dans des cas extrêmes, elle utilisera son voile de société pour limiter la responsabilité, mais je ne pense pas que les gens soient nombreux à acheter leur assurance de cette façon.

M. Blake: Vous craignez toujours de ne pas couvrir un certain aspect et que celui-ci passe à travers les mailles, ce qui serait très gênant. The Chairman: You said you would not insure any accountants?

Mr. Blake: Currently we do not.

Senator Angus: It is not that they will not.

The Chairman: I thought I heard you say you would not insure any accountants.

Mr. Blake: No, we do not insure them. Perhaps I will speak for where I used to work. The answer is that they did not insure accountants.

Senator Angus: Was it to do with joint and several liability?

Mr. Blake: No.

Senator Angus: Were there other reasons?

Mr. Blake: Yes. I suppose we are here to pay claims but, equally, if it is not a level playing field, one may choose not to offer coverage to one particular sector. You do not have to write every single class.

The Chairman: Forgetting the big six, do you or would you insure other accountants?

Mr. Spence: We do not, for two reasons. One is, perhaps an emotional one. It has to do with our scars.

The Chairman: Have you been burned?

Mr. Spence: The difficulty in explaining the difference between the big firms and the smaller firms involves the difficulty in trying to persuade them. It is easier for us to say we do not do it.

That said, if we can see that we would make profit, a significant profit, hopefully, then we would make that effort.

The Chairman: Do you insure other professionals?

Mr. Spence: Yes, we do.

The Chairman: Richard, forgetting the big six, do you insure other accountants?

Mr. Hardingham: We do, yes. In Canada we do have a book, albeit not a big one, of accounting firms.

Senator Angus: Are they medium to large firms?

Mr. Hardingham: Yes, firms like BDO, Doane Raymond, and Raymond Chabot of Quebec. It is not a big number of firms but we are involved in the accountants' market in Canada.

Senator Angus: Raymond Chabot is a pretty sizable firm by any standards?

Mr. Hardingham: Yes. We are distinguish the risks between those firms that audit large public entities and those firms that audit middle America, private companies. As I said earlier, there is a distinction.

Le président: Vous avez dit que vous n'assureriez pas de comptables, n'est-ce pas?

M. Blake: À l'heure actuelle, nous ne le faisons pas.

Le sénateur Angus: Ce n'est pas qu'ils refusent de le faire.

Le président: Je pensais vous avoir entendu dire que vous n'assureriez pas de comptables.

M. Blake: Non, nous n'en assurons pas. Je devrais peut-être vous parler de l'endroit où je travaillais auparavant. La réponse est qu'ils n'assuraient pas de comptables.

Le sénateur Angus: Était-ce à cause d'une question de responsabilité conjointe et solidaire?

M. Blake: Non.

Le sénateur Angus: Y avait-il d'autres raisons?

M. Blake: Oui. Je suppose que nous sommes là pour payer des réclamations mais, en même temps, si le terrain de jeu n'est pas égal, l'on peut choisir de ne pas offrir de couverture à un secteur en particulier. Vous n'êtes pas tenu d'assurer toutes les catégories d'activité quelles qu'elles soient.

Le président: Laissant pour l'instant de côté les six grands, assurez ou assureriez-vous d'autres comptables?

M. Spence: Nous ne le faisons pas, et ce pour deux raisons. La première est peut-être d'ordre émotionnel. Cela a à voir avec nos cicatrices.

Le président: Avez-vous été brûlés?

M. Spence: La difficulté pour expliquer la différence entre les gros cabinets et les plus petits cabinets repose sur la difficulté d'essayer de les convaincre. Il est plus facile pour nous de dire que nous ne le faisons pas.

Cela étant dit, si nous y voyions la possibilité de réaliser un profit significatif, alors j'ose espérer que nous consentirions l'effort requis.

Le président: Assurez-vous d'autres professionnels?

M. Spence: Oui.

Le président: Richard, si l'on laisse de côté les six grands, assurez-vous d'autres comptables?

M. Hardingham: Oui. Au Canada, nous avons une liste, même si elle n'est pas très longue, de cabinets de comptables.

Le sénateur Angus: S'agit-il de cabinets de taille moyenne à grande?

M. Hardingham: Oui, des cabinets comme BDO, Doane Raymond et Raymond Chabot du Québec. Leur nombre n'est pas très important, mais nous sommes néanmoins actifs sur le marché des comptables au Canada.

Le sénateur Angus: Raymond Chabot est un cabinet de taille appréciable, il me semble.

M. Hardingham: Oui. Nous distinguons les risques selon qu'il s'agit de sociétés qui font des vérifications des comptes de grosses entités publiques ou de cabinets qui font des vérifications pour des entreprises privées de taille moyenne aux États-Unis. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il y une distinction à faire.

I think you are focusing on the wrong area if you believe insurance will fix the problem. You still have to deal with the big six.

Senator Oliver: They told us they could not get insurance.

Senator Hervieux-Payette: That is why we talked to you.

Mr. Hardingham: You are only at the the periphery of this problem when you talk about insurance, whether it is available and why it is not available. The fundamental problem you must address is how your legal system operates in placing big six firms in the spotlight when there is a major business failure. That could apply to any auditor, but it principally applies to the big six because of their client base.

At the moment your legal approach to the issues is, if I may say, is the high moral plain, because you have joint and several liability. You are concerned with protecting investors, both big and small people, and ensuring that they are compensated when they lose money. As I say, I think that is the high moral ground because, when you come down to the realities of life and consider how people operate, the way they take risks, and the way people run their businesses you will see that it is very different from the high moral ground. They will take business risks, they will conceal things, they will manipulate situations to their advantage to recover loss if they have lost money. We see this time and time again with individual investors, with corporate investors or with people running businesses.

I think this is going right to the other end of the spectrum and it is removing the audit responsibility from the accountant. What is the audit really worth, because it is only a snapshot, and, as I say, I think it has very limited value. I take your point entirely that the 10K equivalent has far more relevance and value to anybody out there wanting to consider a company. There should be far more responsibility placed upon people running companies to respond and operate those companies in a reasonable way. Time and time again, if a major corporation goes out of business, the people who were running that business disappear. The value of their D&O insurance is doing to be relatively limited. It will disappear in the first stages of a litigation. They might have \$5 million or \$10 million, but the limits are relatively small in relation to the amount of money lost.

You must go back to the fundamental principle: Who is to blame? I do not think the big six are to blame in the majority of business failures. It is not them; it is those who run the companies. It is those people who have put themselves at risk in the way that they have done it, in the markets that they have operated, in the things that they have done, and in the way that they have concealed the asset values of those companies.

Vous mettez l'accent sur le mauvais élément, si vous pensez que l'assurance va régler le problème. Il vous reste toujours à vous occuper du sort des six grands.

Le sénateur Oliver: Ils nous ont dit qu'ils ne parvenaient pas à obtenir d'assurance.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est pourquoi nous nous sommes adressés à vous.

M. Hardingham: Vous n'êtes qu'à la périphérie de ce problème lorsque vous parlez d'assurances, et de la question de savoir si elles sont disponibles ou pas. Le problème fondamental auquel il vous faut vous consacrer est celui de savoir comment fonctionne votre système judiciaire en plaçant les six grands cabinets dans la ligne de mire lorsqu'il y a une grosse société qui fait faillite. Cela pourrait s'appliquer à tout vérificateur, mais cela s'applique tout particulièrement aux six grands, étant donné la grosseur de leur clientèle.

À l'heure actuelle, votre approche juridique à l'égard de ces questions, si vous me permettez, c'est la grande moralité, car vous avez une responsabilité conjointe et solidaire. Vous tenez à protéger les investisseurs, petits et grands, et à veiller à ce qu'ils reçoivent une compensation lorsqu'ils perdent de l'argent. Comme je viens de le dire, je pense que c'est là le domaine de la grande moralité, car lorsque vous êtes ramené à la réalité de la vie et que vous tenez compte de la façon dont les gens fonctionnent, dont ils prennent des risques, et dont ils gèrent leurs entreprises, vous voyez que c'est très différent de la grande moralité. Ils prennent des risques en affaires, ils cachent des choses, ils manipulent les situations à leur avantage pour récupérer leurs pertes, s'il y en a. Nous voyons cela à répétition avec des investisseurs individuels, des compagnies qui investissent ou des gens qui gèrent des entreprises.

Je pense que cela va à l'autre extrémité de la gamme et enlève la responsabilité en matière de vérification aux comptables. Que vaut la vérification en réalité, car il ne s'agit que d'un cliché et, comme je le disais, sa valeur est, je pense, très limitée. Je comprends tout à fait ce que vous dites au sujet de l'équivalent de 10 000 \$ qui est plus pertinent et plus intéressant pour quiconque s'intéresse à une entreprise. Une bien plus grande responsabilité devrait revenir à ceux qui gèrent les entreprises: ceux-ci devraient réagir et administrer ces entreprises d'une façon raisonnable. Quantité de fois, si une grosse entreprise ferme ses portes, les gens qui la dirigeaient disparaissent. La valeur de leur assurance de dirigeants et de membres du conseil d'administration sera relativement limitée. Elle disparaîtra dans les premières étapes du litige. Ils ont peut-être 5 ou 10 millions de dollars, mais les limites sont relativement petites par rapport aux sommes d'argent perdues.

Il faut revenir au principe de base: qui est responsable? Je ne pense pas que les six grands soient responsables de la plupart des faillites d'entreprises. Ce n'est pas de leur faute; les responsables sont ceux qui dirigent ces entreprises. Ce sont ces gens-là qui se sont placés en situation risquée, sur les marchés qui les intéressaient et dans le cadre des activités dans lesquelles ils se sont lancés, et dans la façon dont ils ont caché la valeur de l'actif de ces entreprises.

One firm in Canada is presently faced with a very difficult situation where they have audited a business over six years and the directors of that company have consistently concealed the asset values within that company to the extent it has now failed. Who is in the spotlight? The audit company. Why? It is simply because they are the people still around with some money. I think that is wrong.

Senator Angus: Are you referring to the Castor Holdings case?

Mr. Hardingham: No, I am not.

Senator Angus: Confederation?

Mr. Hardingham: We are involved in the claim, so I am not prepared to mention who it is and what it is, but you have to go back to the fundamental principle of who is responsible if you are going to solve this problem. At the moment the people who are not responsible are being made to pay for it. In other words, the audit firm.

I think there must be a shift away from the audit as being the, if you like, principal thing on which people rely. Presently, there is much debate about this in the accounting community, particularly in the U.S.A.

Senator Oliver: That has been very useful.

Mr. Hardingham: If a government requires an audit, why does it not do that audit itself?

Senator Oliver: It may be called a moral ground but it is, in fact, a legal ground, the legal ground being to keep the plaintiff whole.

The other legal principle or consideration, is found in *Hedley Byme*. Before 1964 that was not applicable, but the decision in *Hedley* means that consideration will be given to what may be negligent statements by auditors, so beware. *Hedley* is a U.K. case, not Canadian, but we have adopted it in our common law system. It not really a moral ground.

Mr. Hardingham: Well, I think the moral ground is driving the legal considerations because, when you form a government, you want to do the right thing for everybody and so you approach it from the moral point of view. However, as I say, the reality of big business is not quite like that.

Senator Kenny: It would be interesting, if we had an auditor sitting here, to see what his or her reaction would be to our comments to the effect that the audit is of little value. It would be good sport to ask the auditor to defend the value of the audit, because much of this turns on the value of the audit.

Mr. Quigley: It is a matter of what onus or responsibility the auditor has to question what information he is given. For example, if he is told that certain asset values are hidden, he should ask questions about that and not just accept, willy-nilly, statements to

Un cabinet au Canada se trouve à l'heure actuelle aux prises avec une situation très difficile: il a vérifié les livres d'une entreprise pendant six ans, mais il s'est avéré que les administrateurs de cette compagnie lui avaient régulièrement caché la valeur de l'actif de celle-ci, au point où elle s'est écroulée. Qui est sur les ellette? Le cabinet de vérificateurs. Pourquoi? Tout simplement parce qu'il n'y a plus qu'eux autour qui ont un peu d'argent. Je pense que c'est là un problème.

Le sénateur Angus: Voulez-vous parler de l'affaire Castor Holdings?

M. Hardingham: Non.

Le sénateur Angus: Confederation?

M. Hardingham: Nous jouons un rôle dans la réclamation en question, alors je ne suis pas prêt à dire de qui ou de quoi il s'agit, mais il faut revenir au principe fondamental qui est celui de savoir qui est responsable, si vous allez régler ce problème. À l'heure actuelle, l'on oblige des personnes qui n'en sont pas responsables à en payer les frais. Je veux parler du cabinet de vérification.

Je pense qu'il faut rajuster les pendules de façon à ce que ce sur quoi les gens s'appuient principalement ne soit pas la vérification. À l'heure actuelle, on en parle beaucoup dans les milieux de la comptabilité, surtout aux États-Unis.

Le sénateur Oliver: Ce que vous avez dit nous a été très utile.

M. Hardingham: Si un gouvernement exige une vérification, pourquoi ne la fait-il pas lui-même?

Le sénateur Oliver: L'on peut parler de motif moral, mais il s'agit en fait d'un motif juridique, et l'important est d'assurer l'intégrité du plaignant.

L'autre principe ou considération d'ordre juridique ressort de l'affaire Hedley Byme. Avant 1964, cela n'était pas applicable, mais la décision dans l'affaire Hedley signifie que l'on tiendra compte des déclarations possiblement négligentes faites par les vérificateurs, alors prenez garde. L'affaire Hedley est une affaire britannique, et non pas canadienne, mais nous l'avons intégrée à notre système du droit commun. Ce n'est pas vraiment un motif moral.

M. Hardingham: Eh bien, je pense que c'est le motif moral qui amène les considérations d'ordre juridique car, lorsque vous formez un gouvernement, vous voulez faire ce qui est bien pour tout le monde et vous abordez donc les choses d'un point de vue moral. Cependant, comme je le disais, la réalité du monde des grosses affaires est quelque peu différente.

Le sénateur Kenny: Ce serait intéressant, si nous avions un vérificateur parmi nous, de voir comment il ou elle réagirait à nos observations voulant que les vérifications soient de piètre valeur. Ce serait amusant de demander au vérificateur de défendre la valeur des vérifications, car toute cette question tourne dans une large mesure autour de la valeur de la vérification.

M. Quigley: Il s'agit de la responsabilité ou du devoir qu'a le vérificateur de remettre en question les renseignements qui lui sont fournis. Par exemple, si on lui dit que la valeur de certains avoirs est cachée, il devrait poser des questions là-dessus au lieu

that effect. I think that, sometimes, auditors do not know what their roles are in an audit.

Senator Oliver: Do you think officers and directors should have more of a responsibility, that there should be more reliance on officers and directors insurance?

Mr. Hardingham: They are the people running the company and they have intimate knowledge of what is going on. An accountant is a third party. He can only go so far in assessing what has gone on.

In the *Miniscribe* case, for example, should the auditors have opened every packing case to ensure it wasn't filled with bricks but with computer equipment? I would think not. He accepts what he is told.

Senator Angus: Should corporate directors micro manage a company? They are there in a supervisory role. You are referring more to the management, are you not?

This committee has just written a report that suggests the integrity of the system would require that directors have a cap, some limitation, on their exposure as an inducement to stay around, when a company gets in financial difficulty, to advise and supervise.

Mr. Hardingham: In endorsing that you are suggesting a limitation of liability for the people who are responsible for the problem, but you are not accepting a limitation of liability for the auditors who are not responsible for the problem.

Senator Kenny: No. We are saying that, perhaps, the managers have more responsibility.

Senator Angus: They are the "concealers", as you say.

Senator Kenny: The board in fact may be there to provide some assistance, direction and guidance to the managers at some point. From time to time, we see that they don't want to be around at the end of the day, simply because, in Canada at least, they will have to assume all sorts of unreasonable obligations.

Mr. Hardingham: Are you talking about non-executive directors?

Senator Angus: Absolutely. Outside people.

Mr. Hardingham: They are generally brought in for what they have to offer in terms of general business advice.

Senator Angus: Strategic judgment and so forth.

Mr. Hardingham: They are not running the business day to day. I am talking about the responsibility of what I would call executive directors who are managing the business. That is where I feel the responsibility lies.

Mr. Christie: I believe in the U.K. there is no such thing as a non-executive director.

d'accepter tout simplement, pêle-mêle, les déclarations à cet effet. Je pense qu'il arrive parfois que les vérificateurs ne sachent pas quel est leur rôle dans le cadre d'une vérification.

Le sénateur Oliver: Pensez-vous que les dirigeants et les membres de conseil d'administration d'entreprise devraient avoir une plus grande responsabilité, qu'on devrait davantage compter sur leur assurance?

M. Hardingham: Ce sont eux qui gèrent l'entreprise et qui ont une connaissance intime de ce qui s'y passe. Un comptable est une tierce partie. Il est limité dans l'évaluation qu'il peut faire de ce qui s'est passé.

Dans l'affaire Miniscribe, par exemple, les vérificateurs auraient-ils dû ouvrir chaque caisse pour vérifier qu'elle n'était pas remplie de briques mais bien de matériel informatique? Il me semble que non. Le vérificateur accepte ce qu'on lui dit.

Le sénateur Angus: Les membres du conseil d'administration d'une société devraient-ils micro-gérer cette dernière? Ils ont un rôle de supervision. Vous voulez plutôt parler de la direction, n'est-ce pas?

Le comité vient tout juste de rédiger un rapport qui laisse entendre que l'intégrité du système exigerait que l'exposition des administrateurs soit limitée, plafonnée, ce en vue de les amener à rester, lorsqu'une société se trouve en difficulté financière, pour offrir conseils et supervision.

M. Hardingham: En endossant cela, vous proposez une limite à la responsabilité des personnes responsables du problème, mais vous n'acceptez pas une limitation de la responsabilité des vérificateurs qui, eux, ne sont pas responsables du problème.

Le sénateur Kenny: Non. Nous disons que les gestionnaires ont peut-être davantage de responsabilités.

Le sénateur Angus: Ce sont eux qui ont fait les «cachotteries».

Le sénateur Kenny: Le conseil d'administration est peut-être en fait là pour offrir aide, orientation et conseils aux gestionnaires. De temps à autre, on constate que les membres de conseils ne veulent plus y être à un moment donné tout simplement parce que, au Canada en tout cas, il leur faudra assumer toutes sortes d'obligations déraisonnables.

M. Hardingham: Parlez-vous des administrateurs non exécutifs?

Le sénateur Angus: Absolument. Des gens de l'extérieur.

M. Hardingham: On fait en général appel à eux à cause de ce qu'ils ont à offrir en matière de conseils généraux dans le domaine des affaires.

Le sénateur Angus: Jugement stratégique et tout le reste.

M. Hardingham: Ils ne s'occupent pas de gérer la boîte dans le quotidien. Je parle de la responsabilité de ce que j'appellerais les administrateurs exécutifs, qui gèrent l'entreprise. C'est chez eux que réside la responsabilité à mon sens.

M. Christie: Je pense qu'au Royaume-Uni cela n'existe pas, un administrateur non exécutif. Senator Oliver: In U.K. court cases are these officers being joined in the lawsuits with the auditors?

Mr. Hardingham: I am speaking from limited experience, but generally directors will all be brought in and claims will be made against them, but then they have limited assets.

Senator Oliver: But no insurance?

Senator Angus: D&O?

Mr. Hardingham: Individually they may have limited assets or none. They may have some directors' and officers' insurance which is, generally, of limited value because the limits of purchase are not necessarily that high. Let us say it is a single limit covering all of the directors within that company. It tends to get washed away.

Senator Oliver: In terms of spreading the risk and giving more comfort, is that not one of things we should be looking at?

Mr. Hardingham: Yes. I am suggesting that you put the responsibility where the responsibility lies.

Senator Hervieux-Payette: The onus should be switched inside?

Mr. Hardingham: Yes.

Senator Hervieux-Payette: We know that when we an inspection of books is made for tax purposes a thorough auditing exercise is undertaken. Are you suggesting that governments would be doing the auditing process, sending an army of bureaucrats into a corporation?

Mr. Hardingham: Why not? You are going to have a problem with the big six because you are going to remove a large swage of their fee income, but you are the ones who require it to be done.

Senator Hervieux-Payette: I agree with you. Of course, we have government employees and businesses. There would be a riot

Senator Kenny: Let us come back to the 10K. You have the same cast of characters who are quite prepared to give you full disclosure when they are filling out their 10K, but you do not get the same sort of disclosure in an audit. It is not necessary to send in an army of people from the Securities Commission to encourage them to fill out the 10K. The information is provided voluntarily. You have the same players, but the information is provided in one instance but not in the other.

Mr. Hardingham: Yes, and the 10K information is provided by the people who should be providing it.

Mr. Christie: Is the proposition that auditors have frequently been sued because they failed to reveal in the audit report what had been revealed in the 10K? I find that very questionable.

Senator Kenny: No.

Le sénateur Oliver: Dans les affaires renvoyées devant des tribunaux du Royaume-Uni, ces administrateurs rejoignent-ils, dans les poursuites, les rangs des vérificateurs?

M. Hardingham: Mon expérience en la matière est limitée mais, en règle générale, tous les administrateurs seront convoqués et des poursuites seront engagées contre eux, mais ils ont des avoirs limités.

Le sénateur Oliver: Mais pas d'assurance?

Le sénateur Angus: Pas d'assurance de dirigeant ou de membre de conseil d'administration d'entreprise?

M. Hardingham: Individuellement, ils peuvent avoir peu ou pas du tout d'avoirs. Ils ont peut-être une assurance de dirigeant ou de membre de conseil d'administration, assurance qui aura en règle générale une valeur limitée parce que les limites d'achat ne sont pas forcément très élevées. Disons qu'il s'agit d'une seule limite qui s'applique à tous les administrateurs de la compagnie. Cela a tendance à être carrément balayé.

Le sénateur Oliver: Pour ce qui est d'étaler le risque et de fournir quelques assurances, n'est-ce pas là l'un des éléments sur lesquels nous devrions nous pencher?

M. Hardingham: Oui. Ce que je vous recommande c'est de placer la responsabilité là où elle réside.

Le sénateur Hervieux-Payette: Le fardeau devrait donc être déplacé à l'intérieur?

M. Hardingham: Oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Nous savons que lorsqu'une inspection des livres est faite aux fins de l'impôt sur le revenu, un exercice de vérification approfondie est entrepris. Dites-vous que ce sont les gouvernements qui devraient s'occuper du processus de vérification, envoyant une armée de bureaucrates dans une société?

M. Hardingham: Pourquoi pas? Vous allez avoir un problème avec les six grands parce que vous allez prendre un gros morceau de leurs revenus d'honoraires, mais c'est vous qui l'exigez.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je suis d'accord avec vous. Évidemment, nous avons des fonctionnaires et des sociétés d'État. Il y aurait une révolte.

Le sénateur Kenny: Revenons au 10K. Vous avez la même troupe d'acteurs qui sont tout à fait prêts à vous offrir une entière divulgation lorsqu'ils remplissent leur 10K, mais vous n'avez pas le même genre de divulgation avec une vérification. N'est-il pas nécessaire d'envoyer une armée de personnes de la Securities Commission pour les encourager à remplir le 10K? Les renseignements sont fournis volontairement. Vous avez les mêmes joueurs, mais dans un cas les renseignements sont fournis, et dans l'autre pas.

M. Hardingham: Oui, et les renseignements en ce qui concerne le 10K sont fournis par ceux qui devraient les fournir.

M. Christie: La proposition est-elle que les vérificateurs ont souvent été poursuivis parce qu'ils n'ont pas révélé dans le rapport de vérification ce qui avait été révélé dans le 10K? Je trouve cela très discutable.

Le sénateur Kenny: Non.

Mr. Christie: In 99 cases out of a hundred when an accounting firm has been sued, it has been alleged that something was being disclosed that was not disclosed in the 10K. Surely you cannot be sued if it is not disclosed in the 10K?

Senator Kenny: The suggestion is that, if it is a clean audit, and there is huge pressure on an auditing firm to give a clean audit, then, that should be all right. Nobody gives a clean 10K.

Mr. Christie: I think we need some auditors here. I think you could give a clean audit if it has been disclosed in the 10K. It doesn't make it right.

Senator Angus: That is right.

Mr. Christie: A clean audit means that it contains the correct information. I am out of my area of expertise.

Mr. Hardingham: Perhaps I am not making my point clear. The trouble is the audit is signed off by the auditing company and that gives it responsibility.

Senator Hervieux-Payette: The 10K is signed by the company.

Mr. Hardingham: Yes, the 10K is signed off by the directors. I am saying that there is more information in the 10K, and the information in the 10K is provided by those responsible for running the company.

Senator Kenny: Who else cannot get insurance? Will you folks insure cigarette companies, for example?

Mr. Blake: For liability.

Mr. Quigley: You are getting into third party exposures, public liability and products liability area, not professional indemnity.

Senator Kenny: Right.

Mr. Quigley: I think up to about five or six years ago cigarette companies may have gotten coverage but now, with what is happening, especially in the States — and it is starting to happen here with the equivalent class actions — obviously, they cannot get it.

Senator Kenny: Who else is excluded?

Senator Angus: What about environmental issues?

Mr. Hardingham: That is murky water. Senator Angus: To coin a phrase.

The Chairman: No pun intended.

M. Christie: Dans 99 cas sur 100, lorsqu'un cabinet de comptables a été poursuivi, il a été allégué que quelque chose qui n'avait pas été divulgué dans le 10K l'a été par la suite. Vous ne devriez pas pouvoir être poursuivi si le renseignement n'était pas divulgué dans le 10K.

Le sénateur Kenny: La suggestion est que, s'il s'agit d'une vérification sans réserves et si d'énormes pressions sont exercées sur le cabinet de vérification pour qu'il produise une vérification sans réserves, alors il ne devrait pas y avoir de problème. Personne ne donne un 10K sans réserves.

M. Christie: Je pense qu'il nous faudrait des vérificateurs ici. Il me semble que vous pourriez fournir une vérification sans réserves si tous les renseignements ont été divulgués dans le 10K. Cela ne corrige pas le problème.

Le sénateur Angus: C'est exact.

M. Christie: Une vérification sans réserve signifie que celle-ci contient des renseignements justes. Mais cela ne relève pas de mon domaine.

M. Hardingham: Peut-être que je ne m'exprime pas assez clairement. La difficulté est que la vérification est autorisée par le cabinet de vérification et c'est ce geste-là qui lui confère une responsabilité en la matière.

Le sénateur Hervieux-Payette: Le 10K est signé par la compagnie.

M. Hardingham: Oui, le 10K est autorisé par les membres du conseil d'administration. Ce que je dis, c'est qu'il y a plus de renseignements dans le 10K, et les renseignements qui y figurent sont fournis par les personnes qui sont responsables de gérer la boîte.

Le sénateur Kenny: Qui d'autre ne peut pas obtenir d'assurance? Assurez-vous, par exemple, les compagnies de tabac?

M. Blake: Pour la responsabilité.

M. Quigley: Vous vous lancez dans des questions d'exposition de tiers, de responsabilité publique et de responsabilité en matière de produits, et cela déborde de la question de la responsabilité professionnelle.

Le sénateur Kenny: C'est exact.

M. Quigley: Je pense qu'il y a environ cinq ou six ans, les compagnies de tabac obtenaient une couverture, mais aujourd'hui, avec ce qui se passe, surtout aux États-Unis — et cela commence à arriver ici avec des recours collectifs équivalents — elles ne peuvent bien sûr pas en obtenir.

Le sénateur Kenny: Qui d'autre est exclu?

Le sénateur Angus: Qu'en est-il des questions environnementales?

M. Hardingham: Ce sont des eaux troubles.

Le sénateur Angus: C'est très imagé.

Le président: Le jeu de mots n'était pas intentionnel.

Mr. Hardingham: When talking about environmental issues, there are two considerations. One is the entity which has caused the problem, and that is generally a manufacturing organisation. Clearly they should have responsibility because they have handled their waste in an incompetent or not responsible manner.

You then have the people who are responsible for cleaning that up, the environmental consultants, who should be regarded, if you like, as the white knights in the situation. They are coming in to solve a problem, not to create a problem.

When talking about environmental issues, you have to separate the two: the people responsible for causing the problem and the people responsible for cleaning it up. It should be perfectly possible to insure environmental firms that do the actual clean-up, depending on their track record, their experience and everything else

Mr. Quigley: And those trying to establish the amount of pollution?

Mr. Hardingham: Yes. The reason it becomes murky is because there is a tendency by governments — the U.S.A. are particular in this — to try to recover the cost of the clean-up, and they go to anybody who has the money to pay for it. Therefore, environmental consultants are at risk, even though, as I say, they should be regarded as the white knights of this situation.

I have some reticence insuring environmental consultants because, if they get it wrong in that they don't clean up the mess to the extent it is capable of being cleaned up or, if they pierce a water table and pollute the general ground water to a housing estate or something else, they will tend to pick up the whole bill for the whole problem, rather than just what they are responsible for. That is my reticence about insuring environmental engineers, consultants and so on. Suddenly, like the big six, the spotlight has turned on to them. They are being held 100 per cent responsible, not 10 per cent responsible.

Senator Oliver: It is a novus actus situation.

Senator Angus: Information regarding the Nagasaki Spirit case has been in Lloyds list a lot lately. That was being heard by the House of Lords, I gather, this fall. It will decide some issue on pollution. I am not certain but I think it comes under the Salvage Convention of 1991 where the salvor has a right to an award, an additional award, for avoiding or preventing further environmental damage. The thrust of the articles I have seen in Lloyds list indicate that the insurance market is waiting for this decision so they can have greater certainty about the risks.

Is that in line with what you are saying: that you require more certainty in the law before you will underwrite certain kinds of risks?

M. Hardingham: Lorsqu'on parle de questions environnementales, il intervient deux considérations. Tout d'abord, l'entité qui a causé le problème, et il s'agit en règle générale d'une société manufacturière. Clairement celle-ci devrait être responsable car elle a traité ses déchets d'une façon incompétente ou irresponsable.

Viennent ensuite ceux et celles qui sont responsables du nettoyage des dégâts, soit les experts-conseils en matière d'environnement, qui devraient être considérés, si vous voulez, comme étant les chevaliers blancs dans ce genre de situation. Ils viennent non pas pour créer un problème, mais bien pour en régler un.

Lorsqu'on parle de questions environnementales, une distinction s'impose: il y a les personnes qui sont responsables d'avoir causé le problème, et celles qui sont responsables de faire le nettoyage. Il devrait être parfaitement possible d'assurer les sociétés environnementales qui font le travail de nettoyage, selon leurs antécédents, leur expérience et tout le reste.

M. Quigley: Vous voulez parler des entreprises qui établissent l'envergure de la pollution?

M. Hardingham: Oui. Si les choses se troublent, c'est parce que la tendance des gouvernements — surtout aux États-Unis — est d'essayer de récupérer le coût du nettoyage, et ils se tournent vers quiconque a l'argent pour payer. Par conséquent, les experts-conseils en matière d'environnement sont exposés, même si, comme je le dis, ils devraient être considérés comme les chevaliers blancs dans ce genre de situation.

J'ai quelque réticence à assurer des experts-conseils en matière d'environnement car s'ils se trompent, s'ils ne font pas un assez bon travail de nettoyage ou s'ils pénètrent la nappe phréatique et polluent les eaux souterraines qui sont la source d'approvisionnement d'un parc résidentiel ou autre, alors ils auront tendance à assumer la note pour le problème tout entier, au lieu de la seule partie dont ils sont responsables. Voilà pourquoi j'hésite à assurer les ingénieurs environnementaux, les experts-conseils en écologie, et cetera. Tout d'un coup, comme c'est le cas des six grands, le spot est dirigé sur eux. On leur attribue une responsabilité de 100 p. 100 plutôt que de 10 p. 100.

Le sénateur Oliver: C'est une situation novus actus.

Le sénateur Angus: Des renseignements concernant l'affaire Nagasaki Spirit figurent beaucoup ces derniers temps dans la liste du Lloyds. Si j'ai bien compris, la Chambre des Lords a examiné ce dossier à l'automne. Elle devra trancher sur une question de pollution. Je n'en suis pas certain, mais je pense que cela relève de la Salvage Convention de 1991, en vertu de laquelle le sauveteur a droit à une prime supplémentaire du fait d'avoir évité ou empêché de plus graves dommages à l'environnement. Les articles que j'ai lus dans la liste du Lloyds semblent dire que le marché des assurances attend cette décision pour avoir une plus grande certitude sur les risques.

Cela cadre-t-il avec ce que vous dites, soit qu'il vous faut une plus grande certitude en ce qui concerne la loi avant d'assurer certains types de risques? Mr. Hardingham: I have not followed that case and I do not know whether anybody else has.

Mr. Blake: No.

Mr. Hardingham: We are looking for the right emphasis from the people who write or administer the legislation, so that it will move away, if you like, from taking money from those people who are around rather than holding responsible those people who should be held as such.

Mr. Christie: Could we have further answers to Senator Kenny's question as to what are other obvious uninsurable classes? For instance, the drug companies cannot get enough. There is an issue between the availability of insurance and enough insurance. Certainly, the drug companies would say that they cannot get enough.

Senator Angus: What about hospitals and doctors? We often hear of, for example, a specialists in ear, nose and throat who has some other speciality or specialities, but he cannot afford the insurance to enable him to do one of those other specialities. He has to stop, or go out of business. This definitely happens is in the U.S.

Senator Oliver: It also happens to plastic surgeons.

Senator Angus: Some doctors won't stop by the roadside if there is an accident.

Mr. Christie: I think, outside of the U.S., most people can get coverage. I have no doubt, however, that the guy who does part-time brain surgery might have a problem.

Mr. Quigley: Obstetrics and gynecology is a speciality which is very vulnerable.

Ms Goddard: The advantage of medical malpractice is that it is, to some extent, generally tied to the value of the plaintiff's remaining life. Someone may be a quadriplegic as a result of malpractice. In real terms you do not see £100 million medical-malpractice awards. They do not exist, so there is a market for malpractice insurance. It may be expensive because the frequency of claims of a certain severity is greater — maybe £2 million or thereabouts, but the claims are not for £100 million or £200 million. The premium reflects the frequency but these claims are not of the same severity.

Mr. Christie: We would agree that, generally, the insurance market reacts to even very high levels of frequency. What causes the difficulty are the unpredictable blockbusters, such as actions against the drug companies or the accountants.

Mr. Hardingham: You have the possibility of enormous accumulation with drug companies because they are international.

M. Hardingham: Je n'ai pas suivi le dossier et j'ignore si quelqu'un d'autre l'a fait.

M. Blake: Non.

M. Hardingham: Nous espérons des rédacteurs ou des administrateurs de la loi qu'ils mettent l'accent là où il le faut, de sorte qu'au lieu de prendre de l'argent à ceux qui sont autour, l'on tienne pour responsables ceux qui le sont véritablement.

M. Christie: Pourrait-on nous fournir des compléments d'information en réponse à la question du sénateur Kenny cherchant à savoir quelles sont les autres catégories manifestement non assurables? Par exemple, les sociétés pharmaceutiques ne parviennent pas à en obtenir suffisamment. Il y a deux choses: la disponibilité d'assurance et la possibilité d'en obtenir suffisamment. Les compagnies pharmaceutiques, en tout cas, diraient qu'elles ne parviennent pas à en obtenir assez.

Le sénateur Angus: Et qu'en est-il des hôpitaux et des médecins? On entend souvent parler, par exemple, d'oto-rhino-laryngologistes qui ont d'autres spécialisations mais qui n'ont pas les moyens de se procurer l'assurance requise pour exercer dans ces autres domaines. Ils doivent cesser ces activités-là, ou bien fermer leur cabinet. Cela arrive aux États-Unis.

Le sénateur Oliver: Cela arrive également aux spécialistes de chirurgie esthétique.

Le sénateur Angus: Certains médecins, s'ils voient un accident de la route, ne s'arrêtent pas.

M. Christie: Je pense qu'ailleurs qu'aux États-Unis, la plupart des gens peuvent obtenir une couverture. Je n'ai aucun doute, cependant, que le type qui fait de la neurochirurgie à temps partiel aura un problème.

M. Quigley: L'obstétrique et la gynécologie sont un domaine qui est très vulnérable.

Mme Goddard: L'avantage de la faute professionnelle médicale est que cela est dans une certaine mesure généralement lié à la valeur de la vie qui reste au plaignant. Par suite d'une faute professionnelle, une personne pourrait très bien se retrouver quadriplégique. Dans la réalité, l'on ne voit pas de règlement de 100 millions de livres dans les affaires de faute professionnelle médicale. Cela n'existe pas, alors il y a un marché pour l'assurance pour faute professionnelle. C'est peut-être coûteux parce que la fréquence des réclamations d'un certain ordre est supérieure... peut-être 2 millions de livres environ, mais les gens ne réclament pas des sommes de l'ordre de 100 millions ou de 200 millions de livres. La prime reflète la fréquence, mais ces réclamations n'ont pas la même gravité.

M. Christie: Nous conviendrions généralement que le marché des assurances réagit même avec des taux de fréquence très élevés. Ce qui crée le problème, ce sont les grosses bombes imprévisibles, comme les poursuites intentées contre les compagnies pharmaceutiques ou les comptables.

M. Hardingham: Il y a possibilité d'accumulations énormes avec les compagnies pharmaceutiques parce qu'elles sont interna-

Literally millions of people could have the same problem, so the amount of the claim could be astronomical.

Mr. Spence: The problem occurs whenever you have frequency and severity.

Senator Oliver: Which you have with the auditors?

Mr. Rudnai: Is that situation aggravated in the case of the auditors because there is not a large accumulation of premiums? There is not enough of a market for insurers to decide to take the risk of getting into that market.

Mr. Quigley: Are you saying that most things are insurable, as long as the money is there?

Ms Goddard: Like satellites.

Mr. Rudnai: If you have frequency and severity but also a very big insurance premium market, you can take a longer view on that and perhaps hang in there for the good days or try to lobby for changes. However, if you have frequency and severity, as perhaps you do on the big six and some of the larger accountants, you do not have the large numbers there and, you do not have the big premium to make it worthwhile going into that market.

Mr. Christie: That is a well made point. I don't think you could actually get at the data, but if you expressed the actual and future potential exposure of the accounting profession, the big six, as a percentage of the revenues generated by the big six; and did a similar calculation for the drug companies or the oil companies, you would find a big imbalance with the big six. The amount of liabilities they incur relevant to the size of the profession is very high.

Senator Kenny: Would the issue be mitigated at all with a large deductibility? If they took the first \$50 million of risk, would that make a difference?

Mr. Christie: They do already.

Senator Kenny: I am talking about the big six. They do not because you do not insure them. Why are you saying they do?

Mr. Hardingham: They do assume large deductibles.

Senator Kenny: I thought you were not giving them coverage at all?

Senator Angus: Perhaps, gentlemen, I might suggest that we have a short break and then continue.

I notice that a number of people have not had an opportunity to address the committee and I suspect, as Senator Oliver has suggested to me, that we have done more talking than we should have, and that you may have something to say to us to help us with our job.

tionales. Dans la pratique, des millions de personnes pourraient avoir le même problème, alors le montant réclamé pourrait être astronomique.

M. Spence: Le problème survient lorsqu'il y a à la fois fréquence et gravité.

Le sénateur Oliver: Ce qui est le cas avec les vérificateurs?

M. Rudnai: La situation est-elle aggravée dans le cas des vérificateurs du fait qu'il n'y a pas une grosse accumulation de primes? Le marché n'est pas suffisant pour que les assureurs décident de prendre le risque de s'y lancer.

M. Quigley: Êtes-vous en train de dire que la plupart des choses sont assurables, à condition que l'argent soit là?

Mme Goddard: Comme les satellites.

M. Rudnai: Si vous avez à la fois fréquence et gravité ainsi qu'un très gros marché de primes d'assurance, vous pouvez avoir une vision à long terme et tenir en attendant des jours meilleurs ou en tentant de faire du lobbying en vue d'obtenir des changements. Cependant, s'il y a fréquence et gravité, comme c'est peut-être le cas avec les six grands et certains des autres gros cabinets de comptables, vous n'avez pas des nombres très élevés et vous n'avez pas la grosse prime pour que cela vaille la peine de vous lancer sur le marché.

M. Christie: C'est très intéressant. Je ne pense pas que vous puissiez obtenir les données véritables, mais si vous exprimiez l'exposition potentielle présente et future de la profession de comptable, des six grands, en tant que pourcentage des revenus gagnés par les six grands, et si vous faisiez un calcul semblable pour les sociétés pharmaceutiques ou les compagnies pétrolières, vous constateriez un énorme déséquilibre en ce qui concerne les six grands. Les risques courus, comparativement à l'envergure de la profession, sont très élevés.

Le sénateur Kenny: Le problème serait-il atténué s'il y avait un gros déductible? S'ils prenaient les premiers 50 millions de dollars de risque, cela changerait-il quelque chose?

M. Christie: C'est déjà le cas.

Le sénateur Kenny: Je parle des six grands. Ils ne le font pas parce que vous ne les assurez pas. Pourquoi dites-vous qu'ils le font?

M. Hardingham: Ils assument de gros déductibles.

Le sénateur Kenny: Je pensais que vous ne leur accordiez aucune couverture quelle qu'elle soit?

Le sénateur Angus: Messieurs, je proposerais que nous fassions une petite pause pour ensuite reprendre.

Je constate que plusieurs personnes n'ont pas eu l'occasion d'intervenir et je devine, comme me l'a signalé le sénateur Oliver, que nous avons plus parlé que nous l'aurions dû et que vous avez peut-être des choses à nous dire qui pourraient nous aider dans notre travail.

Upon resuming after a brief adjournment:

Senator Angus: Ladies and gentlemen, perhaps in the next 20 minutes or so we could cover the remaining points. A couple of issues were raised during the break which I think are worth pursuing.

Mr. Christie, you expressed a touch of irony in that accountants are not only defendants these days. Perhaps you could elaborate on that.

Mr. Christie: I was merely making the comment — and I am not sure how relevant it is to our discussion — that, outside the United States, the most frequent plaintiffs against accounting firms are accounting firms or auditing firms in their capacity as liquidators for companies. I am unclear what one should conclude from that fact.

Senator Angus: I think your point was an excellent one.

In this market, when one of the members of the ILU had a problem, the Orion liquidators were appointed here in the city, a member of the big six — and there is a subsidiary of the Orion in Canada — and they in turn appointed PW or whoever over there, and litigation started big time. Perhaps they are the authors of their own misfortune.

Another point was raised. Richard, you indicated that most of the discussion so far this morning has been focused on the big six and asked if that is the limit of our interest.

The answer is definitely no. Our interest is to, first of all, demystify the fact that there is no quick fix by professional indemnity insurance. Professional indemnity insurance does exist. You have stated that there is an ample market, even a soft market in terms of rates at the present time, for most professionals other than the big six.

Mr. Hardingham: Yes.

Senator Angus: That has come out very clearly.

Mr. Hardingham: I am not aware of a shortfall of professional liability cover available for practising lawyers or estate agents or anyone else. You probably have a market that copes with that very well.

Mr. Christie: May I interject on one point which I think has been raised a couple of times in the last two days. It is perhaps a very obvious point. I agree there is no shortage of insurance. You may find a single practitioner from Saskatchewan wanting to buy \$100 million of coverage but he finds it costs too much money. The insurance market cannot be responsive to people who want to pay \$5,000 for \$1000 million coverage. Therefore, smaller firms will have an economic problem in buying enough coverage. That is a sort of structural problem.

The Chairman: That is a price problem, not an availability problem.

Mr. Christie: Yes, the pricing is so high.

À la reprise, après une courte pause:

Le sénateur Angus: Mesdames et messieurs, peut-être que nous pourrions couvrir les points restants au cours des 20 prochaines minutes environ. Pendant la pause, plusieurs questions qu'il serait bon que nous examinions de plus près ont été soulevées.

Monsieur Christie, vous avez dit avec un grain d'ironie que les comptables ne sont pas les seuls accusés ces jours-ci. Vous pourriez peut-être nous expliquer un peu plus ce que vous entendez par là.

M. Christie: C'était un simple commentaire que je faisais. Je ne sais dans quelle mesure cela s'inscrit dans notre discussion ici, mais à l'extérieur des États-Unis, ceux qui poursuivent le plus souvent des cabinets de comptables sont des cabinets de comptables ou de vérificateurs qui agissent en qualité de liquidateurs de sociétés. Je ne sais trop ce qu'il faudrait en conclure.

Le sénateur Angus: Votre remarque est excellente.

Dans ce marché, lorsqu'un des membres de l'ILU a eu un problème, les liquidateurs d'Orion ont été nommés dans cette ville, un membre des six grands — et il y a une filiale d'Orion au Canada — et ils ont à leur tour désigné PW ou quelqu'un d'autre et les poursuites se sont emballées. Peut-être qu'ils ont été les auteurs de leur propre malheur.

Un autre point a été soulevé. Richard, vous avez dit que le gros de la discussion jusqu'ici ce matin concernait les six grands et vous avez demandé si notre intérêt s'arrête là.

La réponse est un non des plus catégoriques. Ce qui nous intéresse, tout d'abord, c'est de démystifier l'idée que l'assurance-responsabilité professionnelle est la solution miracle. L'assurance-responsabilité professionnelle existe. Vous nous avez dit qu'il existe un vaste marché, même un marché faible en ce qui concerne les taux pratiqués à l'heure actuelle, pour la plupart des professionnels, exception faite des six grands.

M. Hardingham: Oui.

Le sénateur Angus: Cela ressort très clairement.

M. Hardingham: Je ne suis au courant d'aucun manque de couverture pour responsabilité professionnelle pour les avocats, les agents immobiliers, et cetera. Vous avez sans doute un marché qui s'occupe très bien de cela.

M. Christie: Puis-je intervenir au sujet d'un point qui a été soulevé quelques fois au cours des deux derniers jours. C'est peut-être quelque chose de très évident. Je conviens qu'il n'y a pas de pénurie d'assurance. Vous trouverez peut-être quelqu'un en Saskatchewan qui veut acheter une assurance de 100 millions de dollars mais qui constate que cela lui coûtera trop cher. Le marché des assurances ne peut pas satisfaire les personnes qui veulent payer 5 000 \$ pour une assurance de 1 milliard de dollars. Par conséquent, les petits cabinets auront du mal à acheter une couverture suffisante. C'est un peu un problème structural.

Le président: C'est un problème de prix et non pas de disponibilité.

M. Christie: Oui, les prix étant si élevés.

The Chairman: There is a difference. You said that you would not insure the big six. That is an availability problem. You would not buy that action at any price.

Mr. Christie: That is quite a different problem.

The Chairman: The other is a price issue, which is quite different.

Mr. Christie: Therefore, the committee may hear on occasion that I have an insurance problem.

The Chairman: Public policy can't fix the price problem, in the sense that that is a market driven issue.

Senator Angus: What would interest us substantially, in the time that is remaining, is to have your collective wisdom as to what solution there may be to a severe economic problem that interferes with the smooth running of our financial systems in Canada, here in the U.K., as well as Australia and the U.S. Are there other solutions apart from changing the law of joint and several liability?

Mr. Rudnai: There are two comments I could add to that.

The first is that we have seen with certain professions, and I can think of surveyors as one in particular, where an effort was made to try to specifically identify what a surveyor was supposed to do in his professional role and then judge him in terms of negligence based on his capacity to do that particular job. I wonder if there is scope to move that into the accountancy profession as well.

The Chairman: That is the point Richard was making earlier. Senator Oliver: Limiting the scope?

Mr. Rudnai: Yes. Whether you limit the scope or widen the scope, you should try to clearly identify the job. Then they can say that they are responsible for working on a particular part of the auditing process, but not responsible for the supply of information that comes to them. That is the job of the company directors. You would then be able to judge them on their ability or inability to do that particular task. I have the impression that those are blurred issues at the moment.

Senator Oliver: What was your claims experience after you did that for surveyors?

Mr. Rudnai: It definitely helped. There was a crisis in the capacity in the market generally for surveyors in the early 1990s, possibly late 1980s. There were severe shortages of capacity; severe increases in prices.

Senator Kenny: You are suggesting legislation that would define what an audit is, what the purpose of an audit is, and what an audit may be used for; is that correct?

Mr. Rudnai: As I said earlier, we are not heavily involved in the role of insuring auditors, so I should preface my remarks with that. However, it seems to me that an auditor has a fairly limited Le président: Il y a une différence. Vous dites que vous n'assureriez pas les six grands. C'est un problème de disponibilité. Vous ne vous lanceriez là-dedans à aucun prix.

M. Christie: C'est un problème tout à fait différent.

Le président: Dans l'autre cas, c'est une question de prix, ce qui est très différent.

M. Christie: Par conséquent, le comité entendra peut-être à l'occasion que j'ai un problème d'assurance.

Le président: La politique publique ne peut pas résoudre le problème du prix, en ce sens que les prix sont établis par le marché.

Le sénateur Angus: Dans le temps qu'il nous reste, ce qui nous intéresserait beaucoup ce serait de bénéficier de votre sagesse collective quant aux solutions qu'il pourrait y avoir à un grave problème économique qui entrave le bon fonctionnement de nos systèmes financiers au Canada, ici au Royaume-Uni, ains qu'en Australie et aux États-Unis. Y a-t-il des solutions autres que la modification de la législation en matière de responsabilité conjointe et solidaire?

M. Rudnai: J'aimerais faire deux observations à ce sujet.

Premièrement, nous avons constaté que dans le cas de certaines professions — et je pense que c'était le cas tout particulièrement des évaluateurs —, un effort a été fait pour essayer de déterminer ce qu'un évaluateur était censé faire dans le cadre de l'exercice de sa profession pour ensuite juger de sa négligence en fonction de sa capacité de s'acquitter de ces tâches. Je me demande s'il ne serait pas possible de faire de même dans le cas de la profession de comptable.

Le président: C'est ce qu'a dit Richard tout à l'heure.

Le sénateur Oliver: Limiter la portée?

M. Rudnai: Oui. Que vous limitiez ou que vous étendiez la portée, vous devriez essayer de définir clairement les fonctions. Les intéressés peuvent alors dire qu'ils sont responsables de s'occuper d'un aspect particulier du processus de vérification, mais qu'ils ne sont pas responsables des données qui leur sont fournies. Cela relève des administrateurs de la société. Vous pourriez alors les juger en fonction de leur capacité ou de leur incapacité de s'acquitter des tâches en question. J'ai l'impression que ces questions sont pour l'instant plutôt confuses.

Le sénateur Oliver: Quelle a été votre expérience en matière de réclamations une fois que vous avez fait cela pour les évaluateurs?

M. Rudnai: Cela a définitivement aidé. Il y avait une crise dans la capacité du marché d'ensemble pour les évaluateurs au début des années 90 et peut-être déjà à la fin des années 80. Il y avait de graves pénuries de capacité et de sérieuses augmentations dans les prix.

Le sénateur Kenny: Vous recommanderiez que les lois définissent ce qu'est une vérification, quel est son objectif et ce à quoi elle peut servir. C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Rudnai: Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous ne nous occupons pas beaucoup d'assurer des vérificateurs, alors je m'empresse de souligner cela dès le départ. Il me semble

role. As I said earlier, he takes a snapshot of the company, but he then has to make a general statement regarding the accuracy of the figures that are produced at the end, rather than saying, "This is what we have done and we stand by the information we processed and the results we have reached as a result of that information, but we go no further than that". That has been done in other professions.

The other point you alluded to earlier was the prospect of a number of professionals with an unlimited personal liability, where there is a real risk of a claim going through. You wanted to know if it would be possible to protect at least their own personal asset base and perhaps even the asset base of the partnership in general so that it can continue trading.

I would suggest that it is not against the public interest to do that, as long as it does not take away their incentive to insure to the maximum possible. To say to one particular group, "We can give you a cash policy which means that you will not lose your house. Someone else will provide that fund to the creditors rather than you actually having to liquidate your personal assets". I think there are issues there that can be discussed.

However, with the big six that may not be a solution, although it may be for the smaller firms.

With very big firms, with large numbers of partners, you run into fairly major aggravation problems, because of course you have a situation where if a claim does go through the PI limit and it attacks one partner, it will attack all partners and all people who have an interest in that firm. Therefore, if a partner is worth \$1 million, and if you have a very large number of partners, I suspect you would still struggle to get capacity in the market to insure all of those. Certainly there have been efforts in the past to provide insurance to partners to protect their personal assets, in the event that everything does go wrong and they are attacked by the creditors.

Senator Angus: Are you underwriters conversant with that solution?

Mr. Hardingham: Yes.

Senator Angus: Is it a useful approach?

Mr. Hardingham: To create an aggregation.

Mr. Christie: To the extent they have LLPs now, I think that issue has been dealt with because they no longer have their personal assets at risk. You can fix that one.

Senator Angus: That will go a long way.

The Chairman: Doesn't an LLP effectively solve the problem? I cannot believe the auditors are fundamentally saying that they should not be liable for anything. An LLP at least leaves them in the same position as any other company which is that the assets of

cependant qu'un vérificateur a un rôle très limité. Comme je l'ai dit plus tôt, il a un cliché de la compagnie, mais il doit alors faire une déclaration générale au sujet de l'exactitude des chiffres qui sont produits au bout du compte, au lieu de dire: «Voici ce que nous avons fait et nous défendons les renseignements que nous avons produits ainsi que nos conclusions qui s'appuient sur ces renseignements, mais nous ne pouvons pas aller plus loin que cela». Cela a été fait dans le cas d'autres professions.

L'autre point que vous avez évoqué plus tôt était la possibilité qu'avec un certain nombre de professionnels ayant une responsabilité personnelle illimitée, il y avait un risque réel qu'une réclamation passe. Vous vouliez savoir s'il serait possible de protéger au moins leurs avoirs personnels et peut-être les avoirs de la société elle-même, de façon à ce qu'elle puisse continuer d'être active.

Je dirais que faire cela n'irait pas à l'encontre de l'intérêt public, tant et aussi longtemps que n'est pas supprimée leur incitation à s'assurer au niveau maximal. On pourrait par exemple dire à un groupe: «On peut vous donner une police au comptant qui signifie que vous ne perdrez pas votre maison. Quelqu'un d'autre fournira ces fonds aux créanciers au lieu que vous ayez à liquider vos avoirs personnels». Je pense qu'il y a des questions dont on pourrait discuter.

Cependant, dans le cas des six grands, ce ne serait peut-être pas une solution, bien que cela puisse l'être pour les plus petits cabinets.

Dans le cas des gros cabinets, qui regroupent un nombre important d'associés, il peut y avoir des problèmes et des frustrations majeurs, car, bien sûr, vous avez une situation dans laquelle si une réclamation dépasse la limite de l'assurance-responsabilité professionnelle et est attaqué un associé, seront attaqués par la même occasion tous les associés et toutes les personnes qui ont un intérêt dans le cabinet. Par conséquent, si un associé vaut 1 million de dollars, et si les associés sont nombreux, j'imagine qu'il y aurait toujours une dure lutte à mener pour trouver la capacité nécessaire sur le marché pour les assurer tous. Il y a en tout cas eu des efforts par le passé pour offrir une assurance aux associés en vue de protéger leurs avoirs personnels, au cas où tout le reste irait mal et qu'ils soient attaqués par les créanciers.

Le sénateur Angus: Vous qui êtes assureurs, êtes-vous au courant de cette solution?

M. Hardingham: Oui.

Le sénateur Angus: Est-ce une approche utile?

M. Hardingham: Pour créer quelque chose de collectif.

M. Christie: Dans la mesure où ils ont à l'heure actuelle des sociétés à responsabilité limitée, je pense que la question a été résolue car ils n'ont plus à risquer leurs avoirs personnels. Cet aspect-là peut être corrigé.

Le sénateur Angus: Cela aidera beaucoup.

Le président: La création d'une société à responsabilité limitée ne règle-t-elle pas le problème? J'ai du mal à croire que les vérificateurs prétendent qu'ils ne devraient être responsables de rien. Une SRL les place au moins dans la même situation que the company and, yes, the company, can go bankrupt, I do not have a problem with that, but the auditors have the notion that their company should not be allowed to go bankrupt, that everybody else in business should be but they should be protected.

Mr. Christie: I agree with their view.

The Chairman: I can understand why you would. The limited liability leaves the joint and several legal principle in place while, at the same time, dealing with the auditors' real problem which seems to be protection for their personal assets.

Mr. Christie: The LLP has substantially solved that problem.

The Chairman: The LLP does not exist in Canada.

Senator Angus: No, but we are close.

Mr. Christie: For example, in the U.S., I think they would consider that it has substantially solved their one problem, which is that the perpetrating partners can still be personally liable. That is a bit more of a problem than it sounds, because they are worried about the possibility of a claim against the management. It may be alleged that the managing partner should have hired better partners. How many people actually participate in the area is the one concern they have but, obviously, the LLP is a major step forward in solving the problem you are talking about.

Senator Angus: Would it help lawyers with insurance if law firms could incorporate?

Mr. Blake: They are starting to restrict in the States.

Mr. Christie: It helps them after they have run out of insurance.

Senator Angus: My concern was related to the cost of insurance, which is, in many cases, prohibitive. We find that to be the case in any event.

Mr. Hardingham: Whether they are an LLP or a general partnership, it does not change the risk we are insuring.

Mr. Blake: You do not rate them separately depending on how they are formed.

Mr. Hardingham: What they are doing is still the same.

Senator Angus: I would have thought it limited the amount of money they could be sued for.

Mr. Quigley: Ultimately, justice is not served whether you have an LLP or not because, if it is a genuine mistake that someone has suffered, what happens to that excess of limited liability? How can you legislate for what happens in those situations?

Mr. Christie: Do you think the shareholders of Q.B.E. should be personally liable?

Mr. Quigley: That is the ultimate solution, is it not?

Mr. Christie: You would have warning of that.

toute autre société qui peut perdre son actif et faire faillite. Je n'ai aucun problème avec cela, mais les vérificateurs ont l'impression que leur cabinet ne devrait pas pouvoir faire faillite, que ce devrait être le cas de toutes les autres sociétés, mais qu'ils devraient, eux, être protégés.

M. Christie: Je suis du même avis qu'eux.

Le président: Je peux comprendre pourquoi. La responsabilité limitée laisse en place le principe juridique de la responsabilité conjointe et solidaire tout en réglant en même temps le problème réel des vérificateurs, qui semble être la protection de leurs avoirs personnels.

M. Christie: La SRL règle pour la plupart ce problème.

Le président: Les SRL n'existent pas au Canada.

Le sénateur Angus: Non, mais c'est presque cela.

M. Christie: Par exemple, aux États-Unis, je pense qu'ils estimeraient que cela a sensiblement réglé leur problème, soit que les associés responsables peuvent être tenus pour responsables personnellement. Cela pose plus de problèmes qu'on ne pourrait le croire, car ils s'inquiètent de la possibilité d'une réclamation portée contre l'administration. Il pourrait être allégué que l'associé administrateur aurait dû recruter de meilleurs associés. La question de savoir combien de personnes participent vraiment à l'aspect administratif compte parmi leurs préoccupations, mais la SRL est néanmoins un important pas en avant dans la résolution du problème que vous avez évoqué.

Le sénateur Angus: Cela aiderait-il les avocats pour ce qui est de l'assurance si les cabinets d'avocats pouvaient s'incorporer?

M. Blake: Il commence à y avoir des restrictions aux États-Unis.

M. Christie: Cela les aide s'ils n'ont plus d'assurance.

Le sénateur Angus: Ma préoccupation concernait le coût de l'assurance qui est, dans bien des cas, prohibitif. Nous trouvons que c'est le cas de toute façon.

M. Hardingham: Qu'il s'agisse d'une SRL ou d'une simple société de personnes, cela ne change pas le risque que nous assurons.

M. Blake: Vous ne les cotez pas séparément selon leur mode de constitution.

M. Hardingham: Cela ne change rien à ce qu'ils font.

Le sénateur Angus: J'aurais pensé que cela limiterait le montant d'argent pour lequel on pourrait les poursuivre.

M. Quigley: Au bout du compte, la justice n'est pas servie, que vous ayez ou non une SRL. S'il s'agit d'une erreur en bonne et due forme dont quelqu'un a subi les conséquences, qu'advient-il de cet excédent de responsabilité limitée? Comment légiférer pour couvrir ce qui arrive dans ce genre de situation?

M. Christie: Pensez-vous que les actionnaires de Q.B.E. devraient être tenus responsables personnellement?

M. Quigley: C'est là la solution ultime, n'est-ce pas?

M. Christie: Vous recevriez un avertissement.

Mr. Quigley: Thank you very much.

Mr. Hardingham: It is interesting to note that in New York State the LLP status was allowed July 1, 1995, if I remember correctly.

The Chairman: For auditors?

Mr. Hardingham: Generally. However, I am talking specifically about law firms. I expected the majority of the major New York law firms to move to limited liability. They have not. Some have, but it is a relatively small number.

Senator Angus: Why have they not? Is it for tax reasons, just like the accountants?

Senator Oliver: Because of personal liability.

Mr. Hardingham: You still have the individual responsibility. You then have the unknown of the management responsibility, because, of course, if a person is individually responsible, then is his boss responsible because of the way that he supervised him and does that spread into the management's organisation? It is not a straightforward, simple issue. It is interesting that not many of the major New York firms have moved in that direction.

The Chairman: Surely one of the major reasons for that would be the tax laws, the personal income tax laws, which give an enormous advantage to partnerships over other firms. As David said, greed may underlie part of the decision to not go ahead.

Mr. Christie: I think that is the issue. It is a balance of fear with greed. If there were a couple of \$200 million settlements, you might see that change.

Senator Kenny: Once things get in balance, the public policy issue disappears.

Mr. Hardingham: I don't think you would have quite the same issue in Canada because of the difference in your legal system.

Senator Angus: There is a move towards punitive damages now. We are seeing decisions, just as you are here in the U.K., although it is nowhere near the degree of the States. That may be because we do not have jury trials in such civil matters. That may be the key.

Mr. Hardingham: I think that is the fundamental issue.

If you move from having a judge opine on a civil case to a jury applying the law, that will be a serious threat. We will have to move in exactly the same way.

The Chairman: I do not believe that will happen.

Mr. Hardingham: It is a fundamental issue for us.

M. Quigley: Merci beaucoup.

M. Hardingham: Il est intéressant de noter que dans l'État de New York, le statut de SRL a été autorisé le 1^{er} juillet 1995, si je ne m'abuse.

Le président: Pour les vérificateurs?

M. Hardingham: De façon générale. Cependant, je parle ici tout particulièrement des cabinets d'avocats. Je m'étais attendu à ce que la majorité des gros cabinets d'avocats de New York optent pour la formule de la responsabilité limitée, mais cela n'a pas été le cas. Certains l'ont fait, mais ils sont relativement peu nombreux.

Le sénateur Angus: Pourquoi ne l'auraient-ils pas fait? Est-ce pour des raisons fiscales, comme dans le cas des comptables?

Le sénateur Oliver: À cause de la responsabilité personnelle.

M. Hardingham: La responsabilité individuelle demeure. Vous avez alors l'inconnue qu'est la responsabilité en matière de gestion car, bien sûr, si une personne est individuellement responsable, alors son patron est-il responsable à cause de la façon dont il l'a surveillée et cela s'étend-il jusqu'à toute la structure de gestion? Ce n'est pas une question claire et nette. Il est intéressant que les gros cabinets de l'État de New York ne soient pas nombreux à avoir opté pour cela.

Le président: L'une des principales raisons à cela doit certainement être les lois en matière de fiscalité, en matière d'impôt sur le revenu personnel, qui consentent un avantage énorme aux sociétés de personnes comparativement aux autres sociétés. Comme l'a dit David, c'est peut-être l'avidité qui explique dans une large mesure la décision de ne pas aller dans ce sens.

M. Christie: Je pense que c'est là la question. Il y a un équilibre entre la crainte et l'avidité. S'il y avait un ou deux règlements de 200 millions de dollars, ce changement viendrait peut-être.

Le sénateur Kenny: Une fois les choses équilibrées, la question de la politique publique disparaît.

M. Hardingham: Je ne pense pas que la situation serait tout à fait la même au Canada, à cause des différences au niveau de votre système judiciaire.

Le sénateur Angus: L'on tend déjà à l'heure actuelle vers des dommages punitifs. Nous voyons certaines décisions du genre, un peu comme c'est votre cas au Royaume-Uni, mais c'est loin d'atteindre le même niveau qu'aux États-Unis. C'est peut-être parce que nous n'avons pas de procès avec jury dans le cas de causes civiles. C'est peut-être là la clé.

M. Hardingham: Je pense que c'est la question fondamentale.

Si, pour les causes civiles, ce n'était plus un juge qui décidait mais un jury, alors la menace serait très grave. Il nous faudrait aller exactement dans le même sens.

Le président: Je ne pense pas que cela arrive.

M. Hardingham: C'est une question fondamentale pour nous.

Senator Hervieux-Payette: Let us assume there is a legal requirement to change the auditing firm every three years, for instance.

Senator Angus: As with the banks.

Senator Hervieux-Payette: That would stop the friendship with the management. Of course, I know they provide other services and that might create some problems, but at the end of the day you would have, at least achieved the spirit of the reality, which is to be at arm's length from the corporation. As it is now they become too friendly.

If you add to that more reporting requirements and make it a legal obligation to report all the little sins the company is committing, they would have to tell their client that they are obligated to report or they will be in breach of the law.

Ms Goddard: Is it not unrealistic to assume that an auditor can get so close to a company to be able to guarantee that the company will not pull the wool over his eyes?

Senator Kenny: So what is the purpose of an audit?

Ms Goddard: Indeed. That comes to the point: Where does the blame lie?

Senator Kenny: Perhaps we should get the auditors in here to tell us how important it is.

Mr. Hardingham: You have made a very relevant point. Auditors can get close to their client and be manipulated by their client. There have also been instances where a auditors have been sacked because they would not sign off. A new auditor will come in at the same standing and will sign off, taking a liberal view of stock value or asset value or tax law or whatever. The idea of not being the auditor forever has appeal, because you will not have the same level of manipulation.

However, changing auditors does raise new problems.

Senator Oliver: There is the learning curve.

Mr. Hardingham: In that change you can have manipulation as well by the people who run the company.

Mr. Christie: I have a vague recollection of a U.S. study suggesting that the first year of audit is the highest risk year.

Senator Hervieux-Payette: That is why I mentioned three years. The first year requires more work. In order to sign the audit that first year you had better have done your homework.

The Chairman: It is interesting that, under the Bank Act in Canada, all the major chartered banks have to rotate auditors every fifth year. It is interesting that this principle has been applied to banks for at least 20 years.

Mr. Christie: The largest claims against auditors have been by other banks, of course.

Le sénateur Hervieux-Payette: Supposons que la loi exige qu'il faille tous les trois ans, par exemple, changer de cabinet de vérificateurs.

Le sénateur Angus: Comme pour les banques.

Le sénateur Hervieux-Payette: Cela mettrait fin aux amitiés entretenues avec la direction. Bien sûr, je sais qu'ils offrent d'autres services et cela pourrait créer certains problèmes, mais au bout du compte vous auriez au moins l'esprit de la réalité, soit entretenir des relations à distance par rapport à la société. Dans le contexte actuel, ils sont trop copains.

Si vous ajoutiez à cela davantage d'exigences en matière de rapports et si c'était une exigence de la loi de rapporter tous les petits péchés commis par la société, alors il leur faudrait dire à leur client qu'ils doivent faire rapport, sans quoi ils seront en situation de violation de la loi.

Mme Goddard: Ce n'est pas manquer de réalisme que de supposer qu'un vérificateur se rapproche d'une compagnie de façon à s'assurer que celle-ci ne lui raconte pas de salades?

Le sénateur Kenny: Alors quel est l'objet d'une vérification?

Mme Goddard: En effet. Et cela nous amène à la question que voici: sur qui doit-on rejeter le blâme?

Le sénateur Kenny: Nous devrions peut-être faire venir les vérificateurs pour qu'ils nous disent dans quelle mesure cela est important.

M. Hardingham: Le point que vous avez soulevé est très pertinent. Les vérificateurs peuvent se rapprocher de leur client et être manipulés par lui. Il y a également eu des cas où les vérificateurs ont été renvoyés parce qu'ils n'étaient pas prêts à fermer les yeux. Un nouveau vérificateur viendra et domnera son aval, optant pour une interprétation libérale de la valeur des stocks ou des avoirs ou de la loi en matière de fiscalité ou autre. L'idée de ne pas être le vérificateur à jamais peut être séduisante, car il n'y aura pas le même niveau de manipulation.

Cependant, changer de vérificateur soulève de nouveaux problèmes.

Le sénateur Oliver: Il y a la courbe d'apprentissage.

M. Hardingham: Il peut y avoir manipulation par les administrateurs de la compagnie lors du changement également.

M. Christie: Je me souviens vaguement d'une étude américaine dont les auteurs disaient que la première année de vérification est l'année où les risques sont les plus grands.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est pourquoi j'ai parlé de trois ans. La première année exige davantage de travail. Pour pouvoir signer la vérification la première année, vous avez intérêt à avoir fait vos devoirs.

Le président: Il est intéressant qu'en vertu de la Loi sur les banques du Canada, toutes les grosses banques à charte doivent assurer un roulement de leurs vérificateurs tous les cinq ans. Il est intéressant que ce principe s'applique aux banques depuis au moins 20 ans.

M. Christie: Les plus grosses réclamations faites à l'endroit de vérificateurs l'ont été par d'autres banques, bien sûr. Senator Kenny: They also have two auditors. What difference would that make?

Mr. Hardingham: To be honest, I think without the fundamental change of responsibility in the legal approach, the result is two companies being sued instead of one. It doubles our exposure.

Senator Angus: I was going to say there was some interesting precedent set in Canada before all the privatisations done by that "terrific" Brian Mulroney government, where there would be a member of the big six or some other auditing firm like KPMG or Doane Raymond, as well as the Auditor General. This was applied to a certain type of Crown corporation. Different standards would apply. They would watch each other. I do not know whether it maximized the risks or minimised the risks.

My sense is that, because of the rotation factor, the banks have two sets of auditors and their terms would be staggered so that their expiry dates would not coincide.

Mr. Christie: I believe you are right. They also tend to separate the actual audit function. Much of the work is done by one firm all the time.

Senator Angus: The comprehensive auditor.

Mr. Christie: I don't know whether that works better or not, frankly.

Senator Kenny: The question really was: Does it make it more insurable, and your answer was no because there are two; not yes because we would have better information.

Mr. Hardingham: Yes.

Mr. Christie: Sorry to amend your answer, but if it created better audits, I suppose you would like it. However, there is no real evidence that that is the case.

Senator Kenny: What is the track record of auditors with banks?

Mr. Christie: Appalling.

Senator Angus: We were asked to hold hearings about two years ago, into what lessons could be learned from the collapse of Confederation Life, which was a big life company that went into liquidation in Canada. A number of questions were raised such as: What did they know and when did they know it; when should the regulator move; and there were the subtle questions about what would start a run. It is a very tricky area. The issue of insurability is relevant to that. When should the accountants blow the whistle?

Ms Goddard: It is a question of integrity.

Mr. Hardingham: They are afraid of losing the audit so they do not.

Le sénateur Kenny: Ils ont également deux vérificateurs. Ouelle différence cela fait-il?

M. Hardingham: Bien franchement, je pense que sans le changement fondamental de responsabilité dans l'approche prévue dans la loi, le résultat est que deux compagnies au lieu d'une se feraient poursuivre. Cela double notre exposition.

Le sénateur Angus: J'allais dire qu'un précédent intéressant a été établi au Canada avant toutes les privatisations effectuées par ce «formidable» gouvernement de Brian Mulroney, où il y avait un membre d'un des grands six ou d'un autre cabinet de vérification comme KPMG ou Doane Raymond, ainsi que le vérificateur général. Cela a été appliqué à un certain type de société d'État. Différentes normes s'appliquaient. Chacun surveillait les autres. J'ignore si cela a maximisé ou minimisé les risques.

Mon impression est que, à cause du facteur rotation, les banques ont deux groupes de vérificateurs et leurs mandats sont étalés de sorte que leurs dates d'expiration respectives ne coïncident pas.

M. Christie: Je pense que vous avez raison. Elles ont également tendance à séparer la fonction vérification en tant que telle. Une part importante du travail est effectué en permanence par un cabinet.

Le sénateur Angus: L'expert-comptable responsable de la vérification intégrée.

M. Christie: Bien franchement, j'ignore si cela fonctionne mieux ou pas.

Le sénateur Kenny: La question était vraiment la suivante: cela fait-il en sorte que ce soit plus assurable, et votre réponse était que non, parce qu'il y en a deux, et non pas oui, parce qu'on aurait de meilleurs renseignements.

M. Hardingham: Oui.

M. Christie: Excusez-moi de modifier votre réponse, mais si cela amenait de meilleures vérifications, j'imagine que vous aimeriez cela. Cependant, il n'y a aucune preuve que ce soit le cas.

Le sénateur Kenny: Comment est le dossier des vérificateurs avec les banques?

M. Christie: Il est épouvantable.

Le sénateur Angus: On nous a demandé de tenir des audiences il y a environ deux ans pour voir quelles leçons l'on pouvait tirer de l'effondrement de la Confederation Life, une grosse société d'assurance-vie qui a été liquidée au Canada. Plusieurs questions ont été soulevées, par exemple: que savaient-ils et que ne savaient-ils pas? Quand l'organe de réglementation devrait-il intervenir? Et il y avait également des questions subtiles sur ce qui amènerait les gens à se précipiter pour liquider. C'est un domaine très délicat. La question de l'assurabilité est pertinente. Quand les comptables devraient-ils donner l'alerte?

Mme Goddard: C'est une question d'intégrité.

M. Hardingham: Ils craignent de perdre la vérification, alors ils ne le font pas. Ms Goddard: All the way down the line everybody is not operating with adequate levels of integrity and the insurers end up with the bill.

Mr. Christie: That may be a shade harsh.

The quickest way to collapse an insurance company is to announce that it is in trouble.

Senator Angus: In my experience of public companies, an auditor may insist that you write down, say, goodwill because it has insufficient assets underlying it, and the third quarter results are about to be announced. You want to maintain confidence. I am on a number of audit committees where discussion with the auditors has been along that line. The poor underwriter has no say.

Mr. Christie: One of the major oil companies in the U.K. discovered a fault in many of its North Sea leases. That raised an important disclosure question because the fault would be eliminated in six weeks. If they said nothing, the fault would go away.

Senator Oliver: How did they handle it?

Mr. Christie: They adopted their lawyer's opinion, and took out lots of insurance.

Senator Angus: It interesting to note the areas of high risk for auditors and solicitors. It seems to me that the first question you gentlemen should ask a solicitor or an auditor is: "How much securities work do you do?" You would want to know how much involvement they have with prospectuses and, say, how much tax work they do. Of course, auditors and certain law firms are highly into those things. Would that raise your danger flags?

Mr. Hardingham: Yes, it would.

Senator Angus: Given that the joint and several issue seems to be a red herring, are there other things that could help resolve the problem?

Mr. Hardingham: We can address tax and SEC work because they both have their own peculiarities.

Senator Angus: Could watertight walls be put around the remainder of the business, for example, and make it insurable?

Mr. Hardingham: Yes.

Senator Angus: And protect it?

Mr. Hardingham: If you say the audit function is mandatory, it is a government requirement, and therefore they are immune from claim in performing that function, that would certainly change our view of accounting terms.

Senator Angus: That would be in the statute?

Mr. Hardingham: Yes.

Mme Goddard: À chaque niveau dans la hiérarchie les gens n'ont pas le niveau d'intégrité requis, et ce sont les assureurs qui se retrouvent avec la note.

M. Christie: Ce que vous dites est peut-être un peu sévère.

La meilleure façon de provoquer l'effondrement d'une compagnie d'assurance est d'annoncer qu'elle est en difficulté.

Le sénateur Angus: Selon mon expérience des compagnies cotées à la bourse, un vérificateur insistera peut-être pour que vous inscriviez, mettons, son survaloir parce que les avoirs qui sous-tendent le tout sont insuffisants, et les résultats du troisième trimestre sont sur le point d'être annoncés. Vous voulez maintenir la confiance. Je siège à plusieurs comités de vérification où les discussions avec les vérificateurs ont porté là-dessus. Le pauvre assureur n'a rien à dire.

M. Christie: L'une des grosses compagnies pétrolières du Royaume-Uni a découvert une faille dans plusieurs de ses baux pour la mer du Nord. Cela a soulevé une importante question en matière de divulgation, car la faille allait être éliminée en l'espace de six semaines. S'ils ne disaient rien, la faille allait disparaître.

Le sénateur Oliver: Comment ont-ils fait?

M. Christie: Ils ont adopté l'opinion de leur avocat et ils ont acheté beaucoup d'assurance.

Le sénateur Angus: Il est intéressant de relever les domaines à haut risque pour les vérificateurs et les avocats. Il me semble que la première question que vous devriez poser à un avocat ou à un vérificateur est la suivante: combien de travail faites-vous avec des valeurs mobilières? Vous voudriez savoir dans quelle mesure ils ont une expérience des prospectus et de la fiscalité. Bien sûr, les vérificateurs et certains cabinets d'avocats sont très actifs dans ces domaines. Cela vous amènerait-il à vous inquiéter?

M. Hardingham: Oui.

Le sénateur Angus: Étant donné que la question de la responsabilité conjointe et solidaire semble être un faux problème, y a-t-il d'autres choses qui pourraient être utiles en vue de la résolution du problème?

M. Hardingham: L'on peut s'occuper de travail fiscal et de travail en valeurs immobilières car chacune de ces catégories a ses caractéristiques propres.

Le sénateur Angus: Pourrait-on dresser des murs hermétiques autour des autres activités, par exemple, pour que celles-là soient assurables?

M. Hardingham: Oui.

Le sénateur Angus: Et les protéger?

M. Hardingham: Si vous dites que la fonction de vérification est obligatoire, que c'est une exigence du gouvernement, et qu'ils sont donc à l'abri de toute réclamation portant sur l'exécution de cette fonction, alors cela changerait notre interprétation de la comptabilité.

Le sénateur Angus: Ce serait dans le texte réglementaire?

M. Hardingham: Oui.

Mr. Christie: If the audit firm split off from the rest of the big six, you would just have the audit PLC. The answer has to be that the rest of it would be easier to insure. You would have a real problem insuring audit PLCs.

Mr. Hardingham: Yes, unless they were immune from claim. I am not sure whether you are suggesting that or not.

Mr. Blake: Then you have the problem of the consumer not tolerating that move. We are being selfish and looking at it from the insurance point of view.

Mr. Christie: From a public policy standpoint that option is not

Mr. Hardingham: That is why I suggested the government should take on that function.

Senator Angus: We were surprised. We thought we were in London not Moscow!

Senator Hervieux-Payette: The underwriters told us that if they cannot make money, they are not interested in that business. Nobody will disagree with that.

Senator Kenny: If the government were to do it, I would recommend that the post office department be the supervisory group.

Senator Angus: It has been privatized.

The Chairman: It certainly gives new meaning to the adage: "I am from the government, I am here to help".

Mr. Hardingham: What problems did the Law Society of Upper Canada outline?

Senator Angus: The problem with the Law Society of Upper Canada, if I get your drift, is that it was badly managed.

As you know, all of the jurisdictions have a certain level of mandatory or compulsory insurance which is provided by a mutual or some scheme that the bar either writes in the market or through a company, but it is managed generally by the particular law society or bar association in that jurisdiction.

In Ontario, through mismanagement, bad rating or whatever, the cost per lawyer of that particular first layer, say a \$1million, has gone from about \$500 per lawyer to about \$1,900 per lawyer; whereas in Quebec the cost of that similar first layer has gone from \$1,100 to \$400. It is just the reverse. That is just bad management.

My firm, for example, has offices in that particular Ontario jurisdiction. Terrible problems are caused because of the difference between the two jurisdictions.

Is that what you were referring to?

Mr. Hardingham: I did not know whether it was a political issue or not.

Senator Kenny: Only in the legal community, and only for those who have had to cough up.

Senator Angus: It stopped the egress of good citizens from Quebec to Ontario. M. Christie: Si le cabinet de vérification se séparait du restant des six grands, vous auriez tout simplement la SPRL de vérification. La réponse doit être que le reste serait beaucoup plus facile à assurer. Vous auriez un vrai problème pour assurer les SPRL de vérification.

M. Hardingham: Oui, à moins qu'elles ne soient à l'abri de réclamations. Je ne suis pas certain que vous suggérez cela ou non.

M. Blake: Vous auriez alors le problème du consommateur qui ne tolérerait pas ce changement. Nous faisons les égoïstes et examinons les choses du point de vue des assurances.

M. Christie: Du point de vue politique publique, cette option ne tiendra pas.

M. Hardingham: C'est pourquoi j'ai recommandé que le gouvernement assume cette fonction.

Le sénateur Angus: Nous avons été surpris. Nous pensions que nous étions à Londres et non pas à Moscou!

Le sénateur Hervieux-Payette: Les assureurs nous ont dit que s'ils ne peuvent pas faire d'argent, alors ça ne les intéresse pas. Personne ne réfutera cela.

Le sénateur Kenny: Si c'était le gouvernement qui le faisait, je recommanderais que le service des postes soit le groupe de surveillance.

Le sénateur Angus: Il a été privatisé.

Le président: Cela donne un sens tout nouveau à l'adage que voici: «Je suis du gouvernement, et je suis ici pour aider».

M. Hardingham: Quels problèmes ont été esquissés par le Barreau du Haut-Canada?

Le sénateur Angus: Le problème avec le Barreau du Haut-Canada, si je vous ai bien suivi, c'est qu'il y avait une mauvaise gestion.

Comme vous le savez, tous les groupes ont un certain niveau d'assurance obligatoire qui est fournie par une mutuelle ou par une police que le Barreau assure sur le marché ou par l'intermédiaire d'une compagnie, mais c'est entièrement géré par la société du Barreau en question.

En Ontario, à cause d'une mauvaise gestion, d'une mauvaise cote ou d'autre chose, le coût par avocat pour ce premier palier, mettons 1 million de dollars, est passé de 500 \$ à 1 900 \$ par avocat, tandis qu'au Québec, le coût de cette première tranche est passé de 1 100 \$ à 400 \$, c'est-à-dire a évolué dans le sens tout à fait contraire. C'est purement une question de mauvaise gestion.

Mon cabinet, par exemple, a des bureaux dans cette juridiction de l'Ontario. Des problèmes épouvantables sont causés du fait de la différence entre les deux juridictions.

Est-ce de cela que vous vouliez parler?

M. Hardingham: J'ignore si c'était ou non une question politique.

Le sénateur Kenny: Seulement dans le milieu des juristes et seulement pour ceux qui ont dû payer.

Le sénateur Angus: Cela a stoppé l'émigration de bons citoyens du Québec à l'Ontario.

I think we have covered the waterfront.

The Chairman: Our discussion has been very helpful.

Senator Angus: We are most grateful to all of you for participating in these discussions with us.

Senator Oliver: What about the people at the back who we have not heard from?

Senator Angus: Perhaps we could have a comment from each of you.

Mr. Richard Peters, S.J. Burnhope Syndicate: To wrap up, I have very little sympathy for the big six accounting firms. Poor firms cannot get insurance. To some degree it has to do with the spread of risk. They know from the history of their auditing practice, that they will have one problem a year, so they can, in effect, spread their risk by having 100 hundred auditing clients, or charge a bit more for their auditing work knowing one in a hundred will cause a problem.

As underwriters, we cannot get that spread of risk because we know we will have one problem a year. I agree that they have caused this problem themselves, to some degree.

I think the Canadian government can do little to help the big six firms, because of the nature of the big six accounting firms' practices and international practice. However, something must be done on a worldwide basis to protect the big six accounting firms, because the claim would not just be brought in the Canadian jurisdiction. Firms hire a big six firm because they have the expertise in 10, 20 countries and they can perform that auditing function at the different branch offices of a big corporation.

Picking up on the point of apportioning the blame, I do not think that it is as simple as dividing up the pot. There is a fashionable mentality today that a company has to fail, not necessarily because of a failing of somebody. It is fashionable to think that, because of bad publicity or, whatever, a company may go down.

Everyone wants to point the finger at someone, and accountants are the prime target at the moment.

Senator Angus: The flavour of the month.

Mr. Peters: If there was professional negligence, then they should be accountable for that, but not if it was just a bad investment.

Senator Angus: In other words, you are on the high moral standard which unfortunately is not the real world, as Mike and Richard pointed out earlier.

Mr. Peters: It is not the real world. They cannot buy insurance, because of the nature of the society we live in today. Someone is always to blame, and because of the jury system or whatever, it works. That is why they do it. As soon as it no longer works, then there will be a change. It may change when major international corporations companies cannot get the audit function done because the accounting firms they cannot pass that risk on to the

Je pense que nous avons couvert toute la question.

Le président: Notre discussion a été très utile.

Le sénateur Angus: Nous vous sommes très reconnaissants, à vous tous, d'avoir participé à ces discussions avec nous.

Le sénateur Oliver: Qu'en est-il des personnes au fond de la salle que nous n'avons pas entendues?

Le sénateur Angus: Peut-être que nous pourrions entendre un commentaire de chacun d'entre vous.

M. Richard Peters, S.J. Burnhope Syndicate: Pour récapituler, je n'ai que peu de sympathie pour les six grands cabinets de comptables. Les cabinets pauvres ne peuvent pas obtenir d'assurance. Dans une certaine mesure cela a à voir avec l'étalement du risque. Ils savent, vu l'historique de leur activité de vérification, qu'ils auront un problème par an, alors ils peuvent, en définitive, étaler leur risque en ayant 100 000 clients pour la vérification ou en facturant un peu plus leur travail de vérification, sachant, donc, qu'il y aura un problème dans un cas sur 100.

En tant qu'assureurs, nous ne pouvons pas étaler de la sorte le risque, car nous savons que nous aurons un problème par an. Je conviens qu'ils ont dans une certaine mesure créé eux-mêmes ce problème.

Je pense que le gouvernement canadien ne peut pas faire grand-chose pour aider les six grands cabinets, étant donné la nature de leurs activités et de la pratique internationale. Cependant, il importe de faire quelque chose à l'échelle mondiale pour protéger les six grands cabinets de comptables, car les réclamations ne se limiteraient pas au territoire canadien. Les sociétés font appel à un des six grands parce que ceux-ci ont une présence dans dix ou 20 pays et peuvent exécuter la fonction de vérification dans les différents bureaux régionaux des grosses boîtes.

Pour revenir sur la question de l'attribution de la responsabilité, je ne pense pas que ce soit aussi facile que de découper un gâteau. L'une des modes actuelles est de dire que si une compagnie échoue ce n'est pas forcément la faute à quelqu'un. C'est à la mode de penser qu'une compagnie peut s'effondrer à cause de mauvaise publicité ou autre.

Tout le monde veut pouvoir pointer quelqu'un du doigt, et les comptables sont à l'heure actuelle la cible de premier choix.

Le sénateur Angus: Le parfum du mois.

M. Peters: S'il y a eu négligence professionnelle, alors ils devraient être tenus responsables de cela, mais pas si c'est une simple question de mauvais investissement.

Le sénateur Angus: En d'autres termes, vous vous situez dans la grande moralité, ce qui ne correspond malheureusement pas au vrai monde, comme Mike et Richard l'ont souligné tout à l'heure.

M. Peters: Ce n'est pas le vrai monde. Ils ne peuvent pas acheter d'assurance à cause de la nature de la société dans laquelle nous vivons aujourd'hui. Il faut toujours que ce soit la faute à quelqu'un, et à cause du système de jury ou autre, cela fonctionne. C'est pourquoi les gens agissent ainsi. Dès que cela ne fonctionnera plus, il y aura un changement. Cela changera peut-être lorsque les grosses sociétés internationales ne pourront

rest of their clients. That may force a change but, until that time, I don't know what the solution is.

Senator Angus: That is an interesting point. In other words, they should protect themselves in that regard by not doing certain types of work and then the Moscow syndrome could kick in and the government would do that.

Does anyone else have anything to contribute?

Mr. Matthew Irvine, S.J. Burnhope Syndicate: I concur completely with my colleague, Richard, on everything he has said.

Mr. Neil Beaton, Agnew Syndicate: I think the major problem Richard Hardingham said, is that you cannot mix morals with the business world. Somebody has to take a moral position, and somebody has to take a financial position. Unfortunately, these days, the two do not necessarily meet in the middle.

I am not certain whether it should be is a role of government to fulfil an auditing function.

I do not think the insurers of the big six accountants can be held responsible. The problem is they cannot find the insurance. Underwriters are not prepared to take the risk. It is difficult to find a solution, but I think it is not something underwriters can fulfil at the moment.

Mr. Spence: Ultimately, the problem is that the big six are too big

Ms Goddard: They are no longer six.

Senator Angus: Has the number increased or decreased?

Senator Kenny: They are now down to four.

Ms Goddard: I was under the impression that they had merged to a lesser figure than six by this stage.

Senator Angus: There is Coopers & Lybrand, Ernst & Young, Arthur Andersen, Price Waterhouse, KPMG, and Deloitte and Touche

Mr. Spence: As Richard said, there is a market for the smaller firms. I think you have to focus on what is the difference between the auditors or the accountants in the big firms and the medium-sized firms. It is not only that they have bigger clients; it is the international scope of operations. They are then nebulous or more nebulous for us to underwrite

Senator Kenny: Some of you have said that we are here to try to solve a problem the auditors have. We are not. The auditors have put there position to us, and they have suggested a solution, one solution. We are here testing that solution. Thus far, we have found that solution does not test well.

Mr. Hardingham: Could you say what the solution is?

The Chairman: Their preferred solution is proportionate liability.

pas acheter de services de vérification car les cabinets de comptables ne peuvent pas transmettre ce risque au reste de leurs clients. Cela amènera peut-être un changement, mais en attendant, i'ignore quelle est la solution.

Le sénateur Angus: C'est un point intéressant. En d'autres termes, ils devraient se protéger eux-mêmes à cet égard en n'acceptant pas certains types d'activités, et alors le synchrome de Moscou sera déclenché et il faudra que le gouvernement intervienne.

Quelqu'un d'autre aurait-il quelque chose à contribuer?

M. Matthew Irvine, S.J. Burnhope Syndicate: Je suis tout à fait d'accord avec mon collègue, Richard, sur tout ce qu'il a dit.

M. Neil Beaton, Agnew Syndicate: Je pense que le gros problème, comme l'a dit Richard Hardingham, est que la moralité et les affaires ne vont pas très bien ensemble. Quelqu'un doit adopter une position morale, et quelqu'un doit adopter une position financière. Malheureusement, ces jours-ci, les deux ne se retrouvent pas forcément au milieu.

Je ne suis pas certain que le rôle de vérificateur doive revenir au gouvernement.

Je ne pense pas que les assureurs des six grands cabinets de comptables puissent être tenus responsables. Le problème est qu'ils ne parviennent pas à trouver d'assurance. Les assureurs ne sont pas prêts à prendre le risque. Il est difficile de trouver une solution, mais pour l'heure, ce n'est pas un problème dont les assureurs peuvent s'occuper.

M. Spence: En fin de compte, le problème est que les six grands sont trop grands.

Mme Goddard: Ils ne sont plus au nombre de six.

Le sénateur Angus: Leur nombre a-t-il augmenté ou baissé?

Le sénateur Kenny: Il n'y en a plus que quatre.

Mme Goddard: l'avais l'impression que par suite de fusions, il y en avait aujourd'hui moins de six.

Le sénateur Angus: Il y a Coopers & Lybrand, Ernst & Young, Arthur Andersen, Price Waterhouse, KPMG et Deloitte and Touche.

M. Spence: Comme l'a dit Richard, il y a un marché pour les plus petits cabinets. Je pense qu'il vous faut vous attarder sur la différence entre les vérificateurs ou les comptables dans les gros cabinets et ceux dans les cabinets de taille moyenne. Ce n'est pas seulement qu'ils ont des clients plus importants; c'est l'envergure internationale de leurs opérations. Tout devient de plus en plus nébuleux et c'est pourquoi nous ne les assurons pas.

Le sénateur Kenny: Certains d'entre vous ont dit que nous sommes ici pour tenter de résoudre un problème qu'ont les vérificateurs. Ce n'est pas notre cas. Les vérificateurs nous ont exposé leur position et ils ont proposé une solution. Nous sommes ici pour mettre cette solution à l'épreuve. Jusqu'ici, il semble que la solution ne soit pas satisfaisante.

M. Hardingham: Pourriez-vous dire quelle est cette solution?

Le président: La solution qu'ils privilégient est la responsabilité proportionnelle. Senator Kenny: You are telling us that it doesn't matter a damn if they have proportionate liability, it won't affect how you deal with them at all.

Mr. Hardingham: Not immediately.

The Chairman: Their logic is: We are happy to pay for what we are responsible for. If we are only responsible for "X" per cent of the problem, then we ought to only pay "X" per cent. The unspoken part that you hear from them in private is their view that "X" is probably under 1 per cent.

The first drive is on proportionate liability.

The second is on lowering the maximum their proportion can be, which is a logical strategy from their point of view. The LLP would clearly help, but we get back to the personal tax implications.

What has been intriguing to me about this discussion is that it is not a general professional problem. There are other areas of the economy, we talked about the environment and so on, in which people have difficulty getting insurance but, yet, governments are not being asked to step in and change the rules so that those firms can get insurance.

The answer could well be to take a position, like the one that Professor Burrows argued in his paper, which is essentially, vis-à-vis joint and several, to keep it, but do some other things, like the limited liability partnership and so on.

What began as a perceived crisis by a group of people who wanted government action to solve their problem, you have made it very clear this morning, is a problem unique to six firms. You then have to ask yourself, as policy-makers: Do you in fact change, as they would like us to do, something as long-established and fundamental as the principle of joint and several liability for the interests of six players?

Senator Kenny: The footnote you would add to that though would be that these six also audit 95 per cent of the big companies. The question that has to be at the forefront of all our minds is: What is the value of an audit?

Senator Oliver: We have been told that unless we do something, the six may go out of business or into bankruptcy because of pending claims.

Mr. Quigley: They may do something else. They are astute cople.

The Chairman: You have clarified the size of the problem and the nature of the problem, and pointed out that, indeed, the solution that was proposed, and some others that people have suggested in other meetings, is not as neat, clean and simple as some would have us believe. Le sénateur Kenny: Vous nous dites que peu importe qu'ils aient une responsabilité proportionnelle, cela ne changera rien à la façon dont vous traitez avec eux.

M. Hardingham: Pas tout de suite.

Le président: Leur logique est la suivante: nous sommes heureux de payer ce dont nous sommes responsables. Si nous ne sommes responsables que de x p. 100 du problème, alors nous ne devrions payer que x p. 100. Ce qu'ils nous disent en privé est que selon eux ce x est sans doute inférieur à 1 p. 100.

La première solution est la responsabilité proportionnelle.

La deuxième est la réduction de leur proportion maximale, ce qui est une stratégie logique de leur point de vue. La SRL serait, il est clair, utile, mais on en revient aux ramifications sur le plan de l'impôt personnel.

Ce que j'ai trouvé intriguant dans toute cette discussion est que ce n'est pas un problème généralisé dans les professions libérales. Il y a d'autres secteurs de l'économie — on a parlé de l'environnement, et cetera — dans lesquels les gens ont du mal à obtenir de l'assurance. Or, les gens ne demandent pas au gouvernement d'intervenir et de modifier les règles afin que ces sociétés puissent en obtenir.

La réponse pourrait fort bien être d'adopter une position semblable à celle proposée par le professeur Burrows dans son mémoire, soit conserver la responsabilité conjointe et solidaire, mais faire d'autres choses, comme créer des sociétés à responsabilité limitée, et cetera.

Ce qui a débuté comme une crise perçue par un groupe de personnes désireuses de voir le gouvernement intervenir pour régler leur problème... vous nous avez clairement expliqué ce matin que ce problème est particulier à ces six cabinets. Il faut alors se poser la question suivante en tant qu'auteurs de politiques. Doit-on, comme ils le voudraient, changer un principe comme celui de la responsabilité conjointe et solidaire, qui est fondamental et qui existe depuis longtemps, à cause des intérêts de six intervenants?

Le sénateur Kenny: La petite note qu'il faudrait cependant ajouter à cela est que ces six s'occupent de la vérification des comptes de 95 p. 100 des grosses sociétés. La question qui doit être à l'avant-plan dans notre esprit est la suivante: quelle est la valeur d'une vérification?

Le sénateur Oliver: On nous a dit qu'à moins que nous ne fassions quelque chose, les six en question vont peut-être fermer boutique ou déposer leur bilan à cause de réclamations en souffrance.

M. Quigley: Ils feront peut-être autre chose. Ce sont des gens rusés.

Le président: Vous avez tiré au clair l'envergure et la nature du problème et souligné qu'en fait la solution qui a été proposée — et d'autres que des personnes nous ont recommandées dans le cadre de réunions précédentes — n'est pas aussi simple, claire et nette que d'aucuns l'ont prétendu.

There is no quick, easy fix to this problem and you have to be very careful that whatever solution you come up with has to be thought through as to its implications in a variety of other areas. This problem cannot be isolated.

Mr. Hardingham: We did not touch on a specific risk for the big six firms, and that is cross-border work with cross-border line limits. They do have an exposure to that.

The Chairman: Do the smaller accounting firms share that exposure?

Mr. Hardingham: Whether you like it or not, a number of major businesses are American owned.

Mr. Quigley: Underlying all of this must be them asking themselves: Are we competent enough in what we are doing? Even a perfect firm will still have problems. However, reducing their liability, I am sure, would help them tremendously.

The Chairman: On behalf of my colleagues, I would thank all of you for taking the time to come. I know you are busy people and this was a business day. I would also thank David for using his network to effectively arrange the meeting. We really appreciated your input.

The committee adjourned.

Upon resuming at 2:30 p.m.

The Chairman: Essentially, we are trying to understand the issue of professional liability; should we stay with joint and several liability or should we switch to something else. What we would like to understand from you is how, in your case, solicitors' liability works; do you think there is a problem of insurance related to solicitors specifically? If you have views on other professions, that is fine, but obviously your expertise is in the area of solicitors.

Mr. Wodehouse: Well, not really. It is the ones below the line on that, barristers and surveyors. The problem is a greater one at the moment for surveyors than it is for solicitors.

The Chairman: Oh, really? I note that you have the housing association as well. I knew from the name SIMIA that you were solicitors in England, so I assumed you just had solicitors. Why don't you begin by telling us what you do and then give us an overview of the professional liability insurance issue as you see it. Then, if we have specific questions, we will interrupt you as you go along, bearing in mind that this is a discussion.

Mr. Wodehouse: I should make it clear that I was not prepared to give a set speech.

The Chairman: No, I understand. It is a discussion.

Il n'existe aucune solution miracle à ce problème, aucune panacée, et il faut être très prudent. En effet, toute solution envisagée doit être examinée dans le contexte de ses ramifications sur quantité d'autres domaines. Ce problème ne peut pas être isolé.

M. Hardingham: Nous n'avons pas abordé un risque qui est particulier aux six grands cabinets, soit le travail transfrontalier avec des limites transfrontalières. Ils ont une exposition sur ce plan-là également.

Le président: Est-ce que les petits cabinets comptables partagent ce risque?

M. Hardingham: Que cela vous plaise ou non, un certain nombre de grosses entreprises appartiennent à des Américains.

M. Quigley: Tout cela est forcément sous-tendu par le fait qu'ils doivent se demander: sommes-nous suffisamment compétents pour faire notre travail? Même un cabinet parfait aura des problèmes. Mais je suis sûr que la diminution de leur responsabilité les aiderait énormément.

Le président: Au nom de mes collègues, je tiens à vous remercier tous d'avoir pris le temps de venir. Je sais que vous êtes des gens occupés et ceci est un jour ouvrable. Je veux également remercier David d'avoir utilisé si efficacement ses contacts pour organiser cette réunion. Nous apprécions réellement votre participation.

Le comité suspend la séance.

À la reprise, à 14 h 30.

Le président: En substance, nous cherchons à cerner le problème de la responsabilité professionnelle; faut-il conserver la responsabilité conjointe et solidaire ou bien faut-il passer à autre chose? Ce que nous attendons de vous, c'est que vous nous expliquiez comment fonctionne la responsabilité des avocats; pensez-vous qu'il se pose un problème d'assurance aux avocats spécifiquement? Si vous avez des vues sur d'autres professions, très bien, mais votre expérience concerne évidemment les avocats.

M. Wodehouse: Eh bien, pas réellement. Il s'agit surtout du niveau en dessous, les avocats plaidants et les évaluateurs immobiliers. Le problème est plus aigu à l'heure actuelle dans le cas des évaluateurs que des avocats.

Le président: Oh, réellement? Je vois que vous avez également l'Association du logement. Je savais, d'après votre nom, SIMIA, que vous couvriez les avocats en Angleterre, et j'en ai conclu que vous n'assuriez que les avocats. Pourquoi ne commencez-vous pas par nous dire ce que vous faites et nous donner un aperçu du problème de l'assurance-responsabilité professionnelle tel que vous le concevez? Ensuite, si nous avons des questions particulières, nous vous les poserons au fur et à mesure, puisqu'il s'agit ici d'une discussion.

M. Wodehouse: Je dois vous dire que je n'ai pas préparé d'exposé.

Le président: Non, je comprends. C'est une discussion.

Mr. Wodehouse: You will see from our information sheet that for quite a long time we have been involved in the marine business — in fact, since 1869. Just over 10 years ago, for reasons which I will explain later because I think they are relevant to your discussion, we went into the non-marine business. I became an insurance salesman; I went round and saw solicitors and found that the members of SIMIA were nearly all marine solicitors who knew who we were; and indeed we were fairly major clients.

The Chairman: What does SIMIA stand for, by the way?

Mr. Wodehouse: Solicitors' Indemnity Mutual Insurance Association. When we went to see the non-marine solicitors, they asked, "Who the hell is SIMIA?", and we said, "We are part of the Thomas Miller group." They then said, "Who the hell are the Thomas Miller group?" So that seemed an appropriate time to produce this particular sheet, and, as you can see, our maritime business is our main business. We started SIMIA in 1986.

I would just like to mention the background for the starting of SIMIA, because I think it is material to what I understand your considerations to be. As I am sure you will have heard in the course of your discussions, in late 1984 and 1985 there was a complete collapse of the capacity in the insurance market. Munich Reed, for instance, got out of the market, and what appeared to be a nice cosy market was suddenly short of capacity worldwide. For the purposes of SIMIA, actually probably worldwide it was relevant. We were first approached —

Senator Angus: Sorry, but just to make sure I understand and my colleagues do, when you say there was a collapse of market in the mid-80s, or whenever it was, do you mean a collapse of the availability of professional indemnity insurance for attorneys?

Mr. Wodehouse: For professionals.

Senator Angus: For all professionals?

Mr. Wodehouse: That is one of the key points: the professionals. The professional indemnity underwriters, as a generalisation, are making no distinction between solicitors, barristers and accountants, and so on. More specifically, the top seven or eight law firms could not get coverage in excess of £50 million, which they thought they needed. They came to us to see if they could form a mutual group among themselves in order to provide capacity above £50 million per claim, which the market was no longer offering.

We looked at a number of different schemes, and I won't bore you with the full details, but no scheme really got off the ground. In the first place, if you are talking about a mega-trend of that size, there was a very good chance that two or three of those firms would have to be involved; so all sorts of conflicts could have arisen. More specifically, however, the capacity came back so that they could get theircover. But the raison d'être for SIMIA was the feeling among the solicitors, particularly among those who knew

M. Wodehouse: Vous verrez dans notre feuillet de renseignements que, pendant très longtemps, nous nous sommes spécialisés dans le domaine maritime... en fait, depuis 1869. Il y a un peu plus de dix ans, pour des raisons que j'expliquerai plus tard car elles concernent le sujet de la discussion, nous nous sommes lancés dans le domaine non maritime. Je suis devenu agent d'assurance; j'ai fait le tour des avocats et constaté que les membres de la SIMIA étaient presque tous des avocats spécialisés en droit maritime qui savaient qui nous étions; et nous étions effectivement d'importants clients.

Le président: Au fait, que signifie le sigle SIMIA?

M. Wodehouse: Solicitors' Indemnity Mutual Insurance Association. Lorsque nous sommes allés voir les avocats autres que ceux spécialisés en droit maritime, ils ont demandé: «Qui diable est la SIMIA?», et nous avons dit: «Nous faisons partie du groupe Thomas Miller». Ils répondaient alors: «Qui diable est le groupe Thomas Miller?» Cela semblait donc un bon moment pour rédiger ce feuillet et, comme vous pouvez le voir, le secteur maritime est notre principal client. Nous avons lancé la SIMIA en 1985.

J'aimerais juste esquisser le contexte du lancement de la SIMIA car je pense que cela est en rapport avec le sujet de votre étude. Comme vous l'aurez certainement entendu dans le cours de vos délibérations, vers la fin 1984 et en 1985, nous avons assisté à un effondrement complet de la capacité du marché de l'assurance. Munich Reed, par exemple, s'est retiré du marché et ce qui apparaissait être un petit créneau douillet a soudain manqué de capacité à l'échelle mondiale. Aux fins de la SIMIA, nous avons vu s'ouvrir un marché à l'échelle mondiale. Nous avons d'abord été contactés...

Le sénateur Angus: Désolé, mais pour que moi-même et mes collègues comprennent bien, lorsque vous dites qu'il y a eu un effondrement du marché dans le milieu des années 80, entendezvous par là la disparition de la disponibilité d'assurance-responsabilité professionnelle pour les avocats?

M. Wodehouse: Pour les professions libérales.

Le sénateur Angus: Toutes les professions libérales?

M. Wodehouse: C'est justement l'élément clé: les professions libérales en général. Les souscripteurs d'assurance-responsabilité, en règle générale, n'établissent pas de distinction entre les avocats-conseils, les avocats plaidants, les comptables, et cetera. Plus précisément, les sept ou huit plus gros cabinets juridiques ne pouvaient obtenir de couverture au-delà de 50 millions de livres, dont ils pensaient avoir besoin. Ils sont venus nous voir pour demander s'ils pourraient former entre eux une mutuelle pour obtenir une capacité supérieure à 50 millions de livres par réclamation, que le marché n'offrait plus.

Nous avons envisagé différents mécanismes, et je ne vous ennuierai pas avec les détails, mais aucun n'a réellement décollé. Tout d'abord, s'agissant d'une méga-indemnisation de cette sorte, il y avait de très fortes chances que deux ou trois de ces cabinets soient en cause en même temps, si bien que toutes sortes de conflits auraient pu surgir. Une raison plus concrète, cependant, était que les compagnies d'assurance ont recommencé à offrir cette couverture. Mais la raison d'être de la SIMIA était la volonté

mutuals, which of course were the maritime solicitors, that never again would they want to be entirely at the mercy of the insurance market. That is why SIMIA was formed. It was not formed to provide cut-price insurance. It was formed to provide guaranteed capacity — and that is the point that needs to be made — guaranteed capacity for, in this case, the solicitors' profession.

On the question of the problem of guaranteed insurance, I don't think the existence or non-existence of insurance should ever be considered a long-time solution. Certainly, it exacerbated a short-term problem, but the main purpose of SIMIA was to establish guaranteed long-term insurance, because the only raison d'être of SIMIA is to insure solicitors. There is no other aim. Therefore, there is no way it could do what the Royal Sun could do, for instance. The Royal Sun could be insuring solicitors today and the board of directors could simply say, "We don't like professional indemnity for solicitors," and they would stop doing it tomorrow, and the capacity would disappear just like that.

I have to say, to declare an interest, that I am not here totally on a selling exercise; I am here to answer whatever questions you want to ask. However, by an extraordinary coincidence, when I learned that I had been invited to come and address you, I had linked it to an initiative we had undertaken through our New York office to go to Canada with the idea of persuading Canadian law firms that they needed a similar set-up to SIMIA. That is something which I intend to do, but you can understand that there is some coincidence in my coming to talk to you about professional indemnitycover. So that is the background for solicitors.

Another thing the mutual did was to identify the different risks. There is another problem with joint and several liability which does not seem to me to be fully covered in the discussions I have seen, but I suspect that ninety per cent of your problems concern the accountants, particularly the big six and particularly in their auditing capacity, and, of course, they have not been identified. Unlike most of the mega-claims, which are more imagined than real, in the case of the accountants they are actually real, and so they have serious problems both in limitation of liability and in joint and several liability.

It is interesting to note that before SIMIA and other schemes like the bar and the surveyors were set up, and you might be able to support this, as a generalisation, professional indemnity underwriters lumped every profession under the same head.

Ms Neilson: Prior to 1983 there was not much distinction.

Senator Oliver: With the same premiums?

Ms Neilson: The same premiums and same limits, but that is because there were not any claims by which they could differentiate between professions. des avocats, et particulièrement de ceux qui connaissaient les mutuelles, à savoir les avocats spécialisés en droit maritime, de ne plus jamais être entièrement à la merci du marché de l'assurance. C'est pour cela que la SIMIA a été fondée. Ce n'était pas pour offrir une assurance à bas prix. Elle a été fondée pour offrir une capacité garantie — et il faut souligner cette notion de garantie — en l'occurrence pour la profession d'avocat.

Pour ce qui est du problème de la disponibilité garantie d'une assurance, je ne pense pas que l'existence ou la non-existence d'une assurance privée devrait jamais être considérée comme solution à long terme. Cette précarité a certainement exacerbé un problème à court terme, mais la raison d'être principale de la SIMIA était de garantir une assurance à long terme, car elle a pour seul but d'assurer les avocats. Elle n'a pas d'autre mission. Par conséquent, il est absolument exclu qu'elle puisse se comporter comme le ferait, par exemple, Royal Sun. La compagnie Royal Sun pourrait assurer les avocats aujourd'hui, mais il suffirait demain que son conseil d'administration décrète: «Nous n'aimons pas l'assurance-responsabilité pour les avocats», et cette capacité disparaîtrait instantanément.

Je dois dire — et je déclare en cela un conflit d'intérêt — que je ne suis pas ici uniquement pour vendre quelque chose, je suis venu répondre aux questions que vous voudrez poser. Cependant, par une coïncidence extraordinaire, lorsque j'ai appris que vous m'invitiez à comparaître ici, j'ai vu le lien avec une initiative que nous avons entreprise par le biais de notre bureau de New York, visant à aller au Canada pour convaincre les cabinets juridiques canadiens qu'ils ont besoin d'un mécanisme similaire à la SIMIA. C'est quelque chose que nous avons l'intention de faire, mais c'est une coïncidence que vous m'ayez invité à venir vous parler d'assurance-responsabilité des professions libérales. Voilà donc le contexte pour ce qui est de la profession juridique.

Une autre chose que la mutuelle a faite a été d'identifier les différents risques. Il est un autre problème de la responsabilité conjointe et solidaire qui ne me semble pas être pleinement couvert par les discussions que j'ai vues, mais j'ai l'impression que 90 p. 100 de vos problèmes concernent les comptables, particulièrement les six gros cabinets que votre texte n'identifie pas, et plus précisément sur le plan de la vérification comptable. Contrairement à la plupart des mégaréclamations potentielles, qui sont plus imaginaires que réelles, c'est un risque réel dans le cas des comptables, lesquels ont donc des problèmes sérieux tant sur le plan de la limitation de la responsabilité que de la responsabilité conjointe et solidaire.

Il est bon de signaler qu'avant la création de la SIMIA et d'autres mécanismes comme ceux mis sur pied par les avocats plaidants et les évaluateurs immobiliers — et vous pourrez peut-être le confirmer — les souscripteurs d'assurance-responsabilité professionnelle, en règle générale, ne faisaient pas de distinction entre les professions.

Mme Neilson: Il n'y avait guère de distinction avant 1983.

Le sénateur Oliver: Avec les mêmes primes?

Mme Neilson: Les mêmes primes et les mêmes limites, mais c'était dû au fait qu'il n'y avait pas eu de réclamation qui aurait permis de différencier entre les professions.

Mr. Wodehouse: I hasten to say this is not a sort of one-way sales thing. It is quite interesting though. I actually have a list of the members who founded SIMIA, and at least it will make my briefcase lighter when I go and make yours heavier, but it is quite interesting. SIMIA, just to make it clear, is above the compulsory scheme, which is a totally different scheme; the same is equally true in Canada, incidentally, as it is the top-up. This is in excess of £1 million. We had as founding members, to name a few, Clifford Chance, Freshfields, Lovel White, Clydes, you name it, and we now have 80 per cent of the top 100 and I think 9 of the top 10. So it is as good a sample of the English solicitors as you will see.

Senator Angus: Would theircover only be with SIMIA or would this be one layer of theircover?

Senator Oliver: The layer begins at over £1 million.

Ms Neilson: Are you all familiar with the solicitors' indemnity fund?

Senator Angus: No.

Ms Neilson: Every solicitor in England and Wales, and Mr. Wodehouse will correct me if I am wrong, has to purchase-cover from the solicitors' indemnity fund.

Senator Angus: Like us in Canada.

Ms Neilson: It provides £1 million of cover for each and every claim; there is no aggregate, so it is each and every claim into infinity.

Senator Oliver: In a year? What happens if there are 10 claims in a year?

Ms Neilson: Yes, £10 million, plus costs. So the defendant's costs are paid, in addition to the sum insured, for every solicitor — from Clifford Chance and Freshfields right to the smallest two-man firm.

Senator Angus: Every lawyer pays the same; right?

Ms Neilson: No, it is based on their fees, essentially.

Mr. Wodehouse: It has become more and more complicated.

Ms Neilson: Yes, and there is no claims bonus. It is a very complicated rating schedule.

Senator Oliver: So the size of the firm makes a difference?

Mr. Wodehouse: The big guys pay a fortune and they don't like it.

Ms Neilson: The big guys pay more for theircover than they actually get out of it, but the deductibles are very low. In fact, thecover from the solicitors' indemnity fund is something that a big firm should actually be taking as a self-insured retention.

The Chairman: But they are not allowed to?

M. Wodehouse: Je me hâte d'ajouter que ce n'est pas une sorte de système de vente à sens unique. Mais c'est assez intéressant. J'ai ici une liste des membres fondateurs de la SIMIA — si je vous la remets, ma serviette en sera allégée et la vôtre alourdie — mais c'est assez intéressant. La SIMIA, pour que les choses soient claires, intervient en sus du régime obligatoire, qui est un mécanisme totalement différent; vous avez la même chose au Canada, d'ailleurs, et aussi le régime complémentaire. Ce dernier couvre au-delà de 1 million de livres. Nous avions comme membres fondateurs, pour n'en nommer que quelques-uns, Clifford Chance, Freshfields, Lovel White, Clydes et d'autres encore, et nous assurons maintenant 80 des plus gros cabinets et, je pense, neuf des dix plus grands. C'est donc le meilleur échantillonnage d'avocats anglais que vous puissiez trouver.

Le sénateur Angus: Sont-ils couverts uniquement par la SIMIA ou bien cette dernière ne représente-t-elle qu'un seul niveau de leur couverture?

Le sénateur Oliver: La couverture commence au-delà de 1 million de livres.

Mme Neilson: Connaissez-vous tous le fonds d'indemnisation des avocats?

Le sénateur Angus: Non.

Mme Neilson: Chaque avocat-conseil d'Angleterre et du pays de Galles, et M. Wodehouse rectifiera si je me trompe, est tenu de s'assurer auprès du fonds d'indemnisation des avocats.

Le sénateur Angus: Comme nous au Canada.

Mme Neilson: Ce fonds donne une couverture de 1 million de livres pour chaque réclamation; il n'y a pas de plafond collectif, et c'est donc pour chaque réclamation individuelle, jusqu'à l'infini.

Le sénateur Oliver: Par an? Que se passe-t-il s'il y a dix réclamations dans une année?

Mme Neilson: Oui, 10 millions de dollars, plus les frais. Les frais du défendeur sont donc couverts, en sus de la somme assurée, pour chaque avocat... de Clifford Chance et Freshfields jusqu'au plus petit cabinet à deux avocats.

Le sénateur Angus: Chaque avocat paie la même prime, n'est-ce pas?

Mme Neilson: Non, la prime est calculée surtout en fonction des honoraires.

M. Wodehouse: La formule est devenue de plus en plus complexe.

Mme Neilson: Oui, et il y a un boni pour absence de réclamation. C'est un barème de tarification très complexe.

Le sénateur Oliver: Donc, la taille du cabinet fait une différence?

M. Wodehouse: Les gros cabinets paient une fortune et ils n'aiment pas cela.

Mme Neilson: Les gros paient plus pour leur couverture que ce qu'ils en retirent, mais les franchises sont très faibles. En fait, la couverture du fonds d'indemnisation des avocats est une réserve qu'un gros cabinet devrait se constituer à titre d'auto-assurance.

Le président: Mais ils n'ont pas le droit de le faire?

Ms Neilson: No, they are not allowed to.

Mr. Wodehouse: That would mess up the scheme.

The Chairman: The universality is critical for the scheme?

Ms Neilson: It supports the people who cannot buy insurance.

The Chairman: It kicks in over the main?

Ms Neilson: Yes, as a supplemental commercial market.

Mr. Wodehouse: That is right, but there is a general point I should like to make by way of one specific example. I had heard on the very best advice from two or three impeccable sources that Allen & Overy had a claim against them which had gone through their reinsurance so that they had had to sell their building and lease it back. I heard that from at least two sources. There was not a single word of truth in it. It was absolutely false.

Senator Angus: It was spread around by Freshfields and Linklaters.

Mr. Wodehouse: This may be changing as we speak, because a very large settlement is going through, but the fact is that no claim against a solicitor in England and Wales has ever cost more than £10 million. Those are the statistics we have had, which just goes to show you how completely wild the rates were when SIMIA first started.

I will leave it there; those are the members. The example I have given you does illustrate in fact that there is more hot air around the London market than any other place one knows.

Ms Neilson: Just to play devil's advocate, and I think you and I may have had this conversation before, I suppose I am of the belief that, particularly with the globalization of the legal profession, this is not necessarily a scenario that can last. It is the past and it is the present, but it is still a very dangerous business to be in.

Mr. Wodehouse: And the surveyors, of course, have been a very different story.

The Chairman: Tell us about that. Have surveyors been different in the sense that they are more akin to accountants, because there have been big claims and big settlements? You are involved with surveyors as well, are you not?

Mr. Wodehouse: Heavily, unfortunately. One of the problems about mutuals, which it is certainly my job to sell, is that there is a downside, and that is that, if there are very big claims before the money is built up, the mutual members of course have to put their hands in their pockets. Incidentally, we started this at a time when we sort of won the reverse jackpot. It was two years before the collapse of the property market worldwide and, as a result, there had been millions of claims. But, if I can come on to my reaction to the paper which you had, which I think goes to joint and several liability, I think there is a limit.

Mme Neilson: Non, ils n'ont pas le droit.

M. Wodehouse: Cela ficherait en l'air le système.

Le président: L'universalité est indispensable au système?

Mme Neilson: Cela vise à aider ceux qui ne peuvent acheter d'assurance.

Le président: Cette dernière étant complémentaire?

Mme Neilson: Oui, c'est une assurance privée complémentaire.

M. Wodehouse: C'est juste, mais j'aimerais faire une remarque générale sous forme d'un exemple particulier. J'ai entendu dire par deux ou trois sources parfaitement fiables que le cabinet Allen et Overy avait fait l'objet d'une réclamation réglée par leur compagnie de réassurance, si bien qu'il a dû vendre son immeuble et le reprendre en location. J'ai entendu cela d'au moins deux sources. Or, il n'y avait pas un mot de vrai là-dedans. C'était absolument faux.

Le sénateur Angus: La rumeur a été répandue par Freshfields et Linklaters.

M. Wodehouse: C'est peut-être en train de changer en ce moment même, car une très grosse réclamation est en train d'être réglée, mais le fait est qu'aucune réclamation adressée à un avocat en Angleterre et au pays de Galles n'a jamais coûté plus de 10 millions de livres. Ce sont les chiffres que nous avons obtenus et ils démontrent à quel point les tarifs étaient aberrants au moment où la SIMIA a été lancée.

Je m'en tiendrai là; vous avez ici la liste des membres. L'exemple que j'ai donné montre qu'il y a davantage de rumeurs en circulation sur la place de Londres que sur aucune autre que je connaisse.

Mme Neilson: Pour me faire l'avocate du diable — et vous et moi avons peut-être déjà eu cette conversation —, je pense qu'avec la mondialisation de la profession juridique, plus particulièrement, ce n'est pas nécessairement un scénario qui peut durer. C'était vrai par le passé et c'est vrai aujourd'hui, mais c'est quand même un marché d'assurance très risqué.

M. Wodehouse: Et la situation, dans le cas des géomètres-évaluateurs est évidemment bien différente.

Le président: Parlez-nous-en. Le cas des géomètres-évaluateurs est-il plus proche de celui des comptables, en ce sens qu'il y a eu de grosses réclamations et de gros règlements? Vous couvrez également les géomètres, n'est-ce pas?

M. Wodehouse: Lourdement, malheureusement. L'un des problèmes avec les mutuelles, que mon travail consiste à vendre, est qu'elles présentent un risque, en ce sens que s'il y a de très grosses réclamations avant que des réserves suffisantes soient constituées, les membres de la mutuelle doivent mettre la main à la poche. Incidemment, le moment où nous avons lancé cette mutuelle a fait que nous avons en quelque sorte touché le gros lot à l'envers. C'était deux années avant l'effondrement du marché immobilier mondial et il en a résulté des millions de réclamations. Mais si je puis en venir à ma réaction à votre document, qui porte sur la responsabilité conjointe et solidaire, je pense qu'il y a une limite.

I would like to illustrate my concern about this as far as the U.K. is concerned with one specific example, which in all material form could actually be duplicated. We had a long conference with counsel this week on this case, in which a bank was lending money during the days when banks were lending money like there was no tomorrow. They got a surveyor to value the collateral and the surveyor produced a valuation. They then got a second firm of surveyors to vet the valuation, for which they paid 5 thousand or £6 thousand. The property market collapsed. The people to whom they had lent the money went bust — a scenario that has been repeated many times — and the banks then turned to the surveyor for a negligent valuation.

The first surveyor had also gone bust and his underwriters had cancelledcover. So they turned to the second surveyor, who had been paid a few thousand pounds to vet the initial valuation. We resisted this case in court and we lost. It was held that the vetting of the first valuation was in effect a second valuation. Because the first surveyor went bust, the second surveyor, who covered, it matters not, 10 per cent, 20 per cent, or 30 per cent, bore the full brunt of the claim, and effectively ended up being sued for, and having to pay, the majority of the bank's business loss through lending the money.

In my opinion, of course, that is just absurd.

One of the concerns which I would like to raise with you is the limitation of the duty of care. I must say I am delighted this subject seems to be more actively pursued in Canada, because, as you will have learned no doubt this week, in England everyone is dragging his feet and doing nothing. In any event, we are about to come to a six-month, complete stalemate, with elections cropping up. As you know the limitation of duty of care has always been approached in a geographical sense: are you within the duty of care or are you outside the duty of care? It has never been approached in what I would call a quantifiable way.

If you take the example I have just given, which has been repeated twice, there is absolutely no doubt that the second surveyor was within the duty of care, as defined under English law. I do not know whether Canadian law has the same concept. In any event, there is no doubt that we are within that area; but you then must look at the fees as against the liability. Liabilities, incidentally, are claims up to £10 million.

One thing you might like to consider is that in certain circumstances it may not be reasonable to actually limit the duty of care quantifiably as well as geographically. I have to say that that thought just went through my mind when I was reading your discussions, so please don't think I have drafted it further than that. That is, of course, immediately called capping, but the thought I had was that, if you look at the scenario I have just outlined, it really is a bit ridiculous that someone who is paid £5,000 for a valuation, even if he did it negligently, should be on the hook for £10 million. It is less ridiculous that the person who did the initial valuation, who, after all, had been paid a sensible

J'aimerais illustrer ma préoccupation à cet égard, dans le cas du Royaume-Uni, en citant un exemple précis, qui pourrait très bien se reproduire. Nous avons eu cette semaine une longue conférence avec nos avocats sur cette affaire, où une banque a consenti un prêt à cette époque où les banques prêtaient de l'argent comme s'il n'y avait pas de lendemain. La banque a demandé à un géomètre-évaluateur d'évaluer le nantissement, ce qui a été fait. Elle a ensuite demandé à un deuxième cabinet d'évaluateurs de confirmer l'évaluation, ce pourquoi elle a payé 5 000 ou 6 000 livres. Le marché immobilier s'est effondré. Le débiteur de la banque a fait faillite — un scénario qui s'est répété bien des fois — et les banques se sont retournées contre l'évaluateur en l'accusant de négligence.

Le premier évaluateur a également fait faillite et sa compagnie d'assurance avait résilié la police. La banque s'est donc retournée contre le deuxième évaluateur, qui avait touché quelques milliers de livres pour confirmer l'évaluation initiale. Nous avons contesté la réclamation en justice et nous avons perdu. Le tribunal a jugé que la confirmation de la première évaluation constituait à toutes fins pratiques une deuxième évaluation. Du fait que le premier évaluateur a fait faillite, le deuxième, qui n'a effectué que 10, 20 ou 30 p. 100 du travail, peu importe, a dû affronter la totalité de la réclamation et s'est retrouvé poursuivi en justice et obligé de payer la plus grande part de la perte de la banque au titre de ce prêt.

À mon avis, c'est tout simplement absurde.

L'une des préoccupations que j'aimerais soulever ici intéresse la limitation de l'obligation de diligence. Je dois dire que je suis ravi de voir qu'elle semble être poursuivie plus activement au Canada qu'ici car vous aurez sans doute appris cette semaine que tout le monde en Angleterre freine des quatre fers et que rien ne bouge. Quoi qu'il en soit, avec l'approche des élections, nous allons avoir une période d'immobilité complète de six mois. Comme vous le savez, la question de la limitation de l'obligation de diligence a toujours été abordée sous un angle géographique: avez-vous une obligation de diligence ou bien n'en avez-vous pas? Personne n'a jamais cherché à la quantifier.

Si vous prenez l'exemple que je viens de citer, et qui s'est déjà produit à deux reprises, il ne fait absolument aucun doute que le deuxième évaluateur avait une obligation de diligence telle que définie en droit anglais. Je ne sais pas si la même notion existe en droit canadien. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que cette obligation existe en l'occurrence; mais ensuite, il faut considérer la responsabilité à la lumière des honoraires. Je signale que la responsabilité peut aller jusqu'à 10 millions de livres.

Vous pourriez vous demander si, dans certaines circonstances, il ne serait pas raisonnable de limiter l'obligation de diligence sur le plan quantitatif aussi bien que qualitatif. Je dois dire que cette idée m'est venue seulement en lisant votre document et ne pensez donc pas que j'ai poussé la réflexion plus loin que cela. Évidemment, on appellera cela immédiatement un plafonnement, mais mon idée est que, si vous prenez un scénario comme celui que je viens d'esquisser, il est réellement pas mal ridicule que quelqu'un qui a touché 5 000 livres pour une évaluation, même s'il a fait preuve de négligence, soit passible d'une indemnité de 10 millions de livres. C'est moins ridicule dans le cas de la personne qui a

fee, and that is why you to go a first-class firm of surveyors, should be on the hook for, say, £10 million.

One thought I would leave with you is that you might care to limit the liability to a multiple of the fee. If, for instance, your limit of liability was a hundred times your fee, then the second surveyor, however negligent he was, would be on the hook for £500,000. The first surveyor, let's say was paid £20,000 for the work and would then be on the hook for £2 million. It certainly would make more sense to me on the question of limitation, if it were not that the standard figure was necessarily bound to run into public interest.

Senator Kenny: Who keeps the plaintiff whole?

Mr. Wodehouse: I am not necessarily sure that the wholeness of the plaintiff, and this is another point I wanted to make too, should be so sacrosanct, because I think in this document also there is a lot of reference to public interest, and public interest can mean a multitude of different things. If you are looking at three commercial entities, like a developer, a bank and a firm of surveyors, to my mind there is no public interest involved that the bank should get back all the money it lent because it happened to employ two negligent advisors. You are in the are of assumption of risk, and it is not a question of moral blame. I think you are between professions here, and it is a question of assumption of risk.

If you stopped a man in the street on the prospect of this particular bank — which incidentally bent over backwards to lend the money, but that is another story — and asked him whether this plaintiff should be made whole, he would obviously say, "Why?" On the other hand, and I think the distinction is drawn in these papers at some point, it is a very different story if you are talking about the innocent individual or the naive individual, which goes back to the rather interesting question of the origins of joint and several liability. In that case, if you stopped a man in the street — after all, the man in the street is ultimately making the election — and said that you had walked down the street, had gone into a firm of solicitors, and they had made a complete mess of it and, you know, should you be made whole, I think 99 out of a hundred would say yes.

A distinction could perhaps be drawn, when you are talking about public interest, between companies that are at quasi-arm's length. Well, admittedly, ICL and two-man companies are not exactly at arm's length, but they are both commercial organisations and individuals; but again it is different philosophy.

The Chairman: This is a variation on a theme, as it were, that someone had proposed earlier. I like your word "naïve." What you are really suggesting is that we should be able to distinguish between protecting 100 per cent someone who is naïve — the classic image is of a little old lady in running shoes who cannot afford to pay it — and someone who should bear part of the risk, because, clearly, he entered into a business agreement and it ought to be treated as a business agreement, and he ought to be treated essentially as someone who certainly had the ability and the intelligence to make a decision; therefore, he ought to bear a part of the risk.

effectué la première évaluation et qui, après tout, a touché des honoraires raisonnables, et c'est bien pour cela que l'on s'adresse à un cabinet d'évaluateurs de première catégorie.

18-3-1997

Une possibilité que je vous soumets consisterait à limiter la responsabilité à un certain multiple des honoraires. Si, par exemple, vous limitez la responsabilité à 100 fois l'honoraire, le deuxième évaluateur, aussi négligent qu'il ait été, serait exposé à hauteur de 500 000 livres. Le premier évaluateur, s'il a été payé, mettons, 20 000 livres pour le travail, s'exposerait à payer 2 millions de livres. Cela me paraîtrait certainement plus rationnel, sur le plan de la limitation, sauf que l'existence d'un chiffre standard met en jeu une question d'intérêt public.

Le sénateur Kenny: Qui indemnise le plaignant?

M. Wodehouse: Je ne suis pas certain que l'indemnisation du plaignant, et c'est un autre élément que je voulais faire ressortir, soit nécessairement sacro-sainte, car dans ce document aussi il est beaucoup question de l'intérêt public et l'intérêt public peut signifier une foule de choses différentes. Si vous prenez trois entités commerciales, telles qu'un promoteur, une banque et un cabinet d'évaluateurs, à mon sens il n'est pas nécessairement dans l'intérêt public que la banque récupère tout l'argent qu'elle a perdu parce qu'elle a employé deux conseillers négligents. Vous êtes là dans le domaine de la prise de risque, et ce n'est pas une affaire de culpabilité morale. C'est une affaire entre professions, et de prise de risque.

Si vous interrogez l'homme de la rue sur la situation de cette banque particulière — qui d'ailleurs s'est pliée en quatre pour accorder ce prêt, mais c'est une autre histoire — et lui demandiez si ce plaignant doit être indemnisé, il vous répondrait évidemment: «Pourquoi donc?» En revanche, et je pense que la distinction est établie dans ces documents, c'est une toute autre histoire si vous prenez un particulier innocent ou naïf, ce qui nous ramène à la question très intéressante de l'origine de la responsabilité conjointe et solidaire. Dans ce cas, si vous posez la question à l'homme de la rue — après tout, c'est lui au bout du compte qui décide — et lui dites que vous êtes un jour allé voir un cabinet d'avocats et que celui-ci a complètement saboté le travail et si vous demandez si vous devriez être indemnisé, je pense que 99 personnes sur 100 répondraient oui.

Une distinction que l'on pourrait peut-être établir, s'agissant de l'intérêt public, est celle du lien de dépendance. Certes, ICL et des cabinets de deux personnes n'ont pas exactement de lien de dépendance, mais il s'agit dans les deux cas d'organisations commerciales; mais, encore une fois, c'est une philosophie différente.

Le président: Ceci est une variation sur un thème, en quelque sorte, que quelqu'un a proposé précédemment. J'aime bien votre mot «naïf». Ce que vous dites réellement, c'est que nous devrions pouvoir distinguer entre protéger à 100 p. 100 quelqu'un qui est naïf — l'image classique de la vieille dame en chaussures de basket qui n'a pas les moyens de payer — et quelqu'un qui devrait assumer une part du risque pour avoir clairement conclu une entente commerciale et qui devrait de ce fait être traité comme une personne qui avait la capacité et l'intelligence voulues pour prendre une décision et donc assumer une part de risque.

Mr. Wodehouse: Yes. I mean, there are some areas where you go to a financial advisor as a form of insurance for yourself. Theoretically, we could all convey our own houses, if we read a book on conveyancing, but one goes to a firm of solicitors and pays a few thousand quid because you know damned well it will be put right if it goes wrong. So, in effect, you are buying insurance.

When you are in the business of a company dealing with a company, on the whole in principle that is fair enough; but I don't see any objection to there being a limit to it, because, if you look at the "joint and several" school, the "plaintiff must be made whole" school, and you take the example I have given of the surveyor vetting, you may have your own view of this, but that simply looks to me to be a commercial nonsense.

The Chairman: I am curious. Your proposal related to the level of the fee. I thought the level of the fee was really related to the amount of the work involved as opposed to the seriousness of the potential loss.

Senator Angus: It is just a measuring stick.

Mr. Wodehouse: Let me put it in context. It was simply a possible way of handling it.

The Chairman: You would have a rule that would put -

Mr. Wodehouse: I had not sort of done a draft of the law.

The Chairman: That is fine.

Mr. Wodehouse: I think the measure of the fee, what it would cover, would be the pro bono advice, because a hundred times nil is still nil.

The Chairman: On the other hand, in a system in which proportionate liability applied to businesses, you would not need to put the cap on; right? They would only get a proportionate amount, in any event, so putting a cap on would not really be required.

Mr. Wodehouse: Well, it is the same argument; it is the other side, the "plaintiff made whole" argument. Where you have a plaintiff whom you want to make whole, then you have to get rid of proportionality; otherwise he won't be made whole.

The Chairman: Say that again.

Mr. Wodehouse: Well, I mean, if the man in the street was protected by —

The Chairman: You need a "joint and several" for my little old lady in running shoes?

Mr. Wodehouse: You need a "joint and several" to make sure the man in the street is protected, yes.

Ms Neilson: But not for your sophisticated investors.

The Chairman: It is really "naïve" versus "sophisticated".

Mr. Wodehouse: It is hard to define, but I think we probably know what you mean.

M. Wodehouse: Oui. Effectivement, il y a des cas où vous allez voir un conseiller financier comme une forme d'assurance contre vous-même. Théoriquement, nous pourrions tous conclure nos propres transferts immobiliers, si nous lisions un livre sur le sujet, mais on s'adresse à un cabinet d'avocats et on paie quelques milliers de livres parce qu'on sait très bien que le cabinet va vous protéger contre les ennuis. En pratique, cela revient à acheter une assurance.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'une entreprise traitant avec une autre entreprise, je n'ai rien contre le principe de la responsabilité en soi, mais je n'aurais aucune objection à ce qu'une limite soit prévue, car si vous prenez la responsabilité solidaire et conjointe et la notion que le plaignant doit être indemnisé, et que vous l'appliquez à l'exemple que j'ai donné, celui de l'évaluateur qui confirme une première évaluation, cela m'apparaît tout simplement une aberration commerciale, mais vous êtes peut-être d'un avis différent.

Le président: Je m'interroge. Votre proposition est de lier la responsabilité au montant de l'honoraire. Je pensais que l'honoraire était déterminé par la quantité de travail, plutôt que par l'importance de la perte potentielle.

Le sénateur Angus: Ce n'est qu'un étalon.

M. Wodehouse: Mettons les choses en contexte. C'était simplement l'une des possibilités.

Le président: Vous érigeriez comme règle que...

M. Wodehouse: Ce n'était pas une proposition très fouillée.

Le président: Cela ne fait rien.

M. Wodehouse: Je pense que le critère de l'honoraire, ce qu'il recouvre, c'est le conseil gratuit, car 100 fois rien, c'est toujours rien.

Le président: En revanche, dans un système où une responsabilité proportionnelle est appliquée aux entreprises, il n'y aurait pas besoin de plafond, n'est-ce pas? L'entreprise ne toucherait qu'un montant proportionnel, si bien qu'il ne serait pas réellement nécessaire d'avoir un plafond.

M. Wodehouse: Eh bien, c'est le même argument, l'envers de l'argument de l'indemnisation complète du plaignant. Si vous un avez un plaignant que vous voulez indemniser, il faut renoncer à la proportionnalité; sinon, il ne sera pas pleinement indemnisé.

Le président: Répétez cela.

M. Wodehouse: Eh bien, je veux dire, si l'homme de la rue est protégé par...

Le président: Vous avez besoin d'une responsabilité «conjointe et solidaire» pour ma vieille dame en chaussures de basket?

M. Wodehouse: Oui, pour protéger l'homme de la rue.

Mme Neilson: Mais pas pour les investisseurs avertis.

Le président: C'est réellement la distinction entre «naïf» et «averti».

M. Wodehouse: C'est difficile à définir, mais nous voyons probablement bien ce que vous voulez dire.

Ms Neilson: Is there not an argument that sophisticated investors are somewhat guilty of contributory negligence, if they pick advisors who are not up to the job, because, for example, through their own negligence, they do not have the wherewithal to meet the losses? Surely, if you are a sophisticated buyer of services, then you should buy services from people who know what they are doing, and have insurance, et cetera.

Senator Kenny: Help me with some of the tests for the two classes.

Ms Neilson: "Sophisticated" versus "non-sophisticated"?

Mr. Wodehouse: I think you would have to start off by looking at the two extremes and then go together where you draw the grey line. There is going to be a grey line.

Senator Kenny: The extremes are not hard.

Ms Neilson: It is the grey area that is the hard part.

Mr. Wodehouse: I would have thought that, as a very crude observation, it would be a commercial venture as against an individual. I would not want to push that too far. I am sure you could break it down and say there are problems with grey areas, but generally one is talking about a commercial venture as against an individual.

The Chairman: A business deal versus an individual.

Mr. Wodehouse: If you are in a commercial venture and you are going into a deal and you know perfectly well that there is a danger of your not being made whole, that is a commercial decision you make.

Senator Hervieux-Payette: Or it could be a private corporation versus a public corporation, because a private corporation normally is not a huge company; it is medium sized. Of course, even though they may be private, legally speaking, companies of a certain size are treated as public corporations. When we are dealing with big corporations, they are the ones that have a lot of qualified staff, people who are knowledgeable about their business, people who are supposed to exercise for themselves some diligence in assessing the risks they are taking when they are lending money. So the onus on them would be greater than on the smaller corporations.

Normally, for example, a business with, say, 100 employees would not lend hundreds of millions of dollars all over the place. They would make small placements compared to the big companies, and the risk would be smaller. Then there would also be a more or less balanced relationship between individual professionals, because even if they are an aggregate, or a group of partners, they are still individuals compared to a mega-corporation.

In other words, in the balance, you are really not comparing the same size, the same assets and the same type of protection, and I think that is what we are looking at. I think that is the role of governments: to have a more balanced approach.

Mme Neilson: Ne peut-on arguer que les investisseurs avertis sont d'une certaine façon coupables d'une part de négligence s'ils choisissent des conseillers inaptes parce que, par exemple, de par leur propre négligence, ils n'ont pas la capacité de faire face aux pertes? Si vous êtes un acheteur de services averti, vous devez tout de même acheter vos services auprès de gens qui savent ce qu'ils font, qui ont une assurance et cetera.

Le sénateur Kenny: Aidez-moi avec des critères qui permettraient de distinguer entre les deux catégories.

Mme Neilson: «Averti» par opposition à «non averti»?

M. Wodehouse: Je pense qu'il faudrait partir des deux extrêmes et voir où tracer la ligne au centre. Il y aura une zone floue au centre.

Le sénateur Kenny: Les extrêmes ne sont pas difficiles à discerner.

Mme Neilson: La partie difficile, c'est la zone grise au centre.

M. Wodehouse: J'aurais pensé, comme délimitation très grossière, que ce serait une entreprise commerciale par opposition à un particulier. Je suis certain que vous pourriez affirmer que les zones grises peuvent poser un problème mais, règle générale, on parlerait d'une entreprise commerciale par opposition à un particulier.

Le président: Une affaire commerciale par opposition à un particulier.

M. Wodehouse: Si vous êtes une entreprise commerciale et que vous concluez une affaire et savez parfaitement bien qu'il y a un risque de ne pas être indemnisé, cela est une décision commerciale que vous prenez.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ou bien ce pourrait être une société privée par opposition à une société publique, car la première n'est normalement pas une grosse compagnie; elle est de taille moyenne. Bien entendu, même si elles ne sont pas cotées en bourse, légalement parlant, les entreprises d'une certaine taille sont traitées comme sociétés publiques. Mais ce sont les sociétés publiques qui ont quantité de personnel compétent, des gens qui connaissent les affaires, des gens qui sont censés faire preuve par eux-mêmes de diligence dans l'évaluation des risques qu'ils prennent lorsqu'ils prêtent de l'argent. On peut considérer qu'ils ont une obligation de diligence supérieure à celle des plus petites sociétés.

Normalement, par exemple, une entreprise comptant, mettons, 100 employés ne prêtera pas des centaines de millions de dollars à gauche et à droite. Elle fera de petits placements, comparé aux grosses sociétés, et le risque dans leur cas sera inférieur. Il y aura alors également une relation plus ou moins équilibrée entre des professionnels individuels, car même si elles sont un regroupement, ou un groupe d'associés, ce sont toujours des individus comparés à une méga-entreprise.

Autrement dit, en dernière analyse, on ne parle pas de la même taille, des mêmes avoirs et du même type de protection, et je pense que c'est le genre de distinction que nous visons. Je pense que c'est là le rôle des pouvoirs publics: trouver une approche plus équilibrée.

Mr. Wodehouse: If you are making a distinction between different classes, however well you draft it, you are going to get anomalies.

The Chairman: You always have the problem that, when you draw a line, someone is just over the line.

Mr. Wodehouse: That is fine; you can live with that, but you still get anomalies when you make such distinctions.

Senator Angus: Then you make an exception.

Ms Neilson: But should there not also be a distinction between gross negligence and ordinary negligence, the "standard of care" principle, because everyone is innocent where gross negligence is involved? Even if I am a mega-corporation and a sophisticated buyer of services, if someone has been grossly negligent, I should be entitled to recover my loss.

Ms Trish Harrison, Canadian Department of Industry: Why? Why in gross negligence but not in ordinary negligence?

Ms Neilson: Because in gross negligence, if I am a sophisticated investor and I hire Price Waterhouse and they are grossly negligent, I have hired them and paid them a lot of money to do a job and, if they have been incompetent in doing that job, I should be able to recover my loss.

Ms Harrison: But that argument applies equally to ordinary negligence.

Senator Angus: In our system of law, our civil law, there is a difference between gross negligence and ordinary negligence, for example, in that you cannot limit or contract out of your responsibility if you are grossly negligent. You cannot depend on exculpatory clauses, and so on, if you are grossly negligent. Is it the same in the U.K. because it is the common law? You are trained in the common law; right?

Mr. Wodehouse: Yes.

Senator Hervieux-Payette: For me, gross negligence is the same as fraud.

Senator Angus: You cannot contract out of it.

Senator Hervieux-Payette: It is the same as a fraud or a crime.

Senator Angus: It is something that is so bad that even the most elementary fool would know the difference.

Ms Neilson: I think common law is different. I think you are right.

Ms Harrison: That is not the law there.

Senator Hervieux-Payette: We have that notion and we will educate you others.

Ms Neilson: Perhaps one of the answers is to have a sliding scale between the sophisticated investor and the degree of negligence for this limitation of liability. M. Wodehouse: Si vous établissez une distinction entre différentes catégories, quel que soit le soin que vous prenez à les délimiter, vous aurez toujours des anomalies.

Le président: Chaque fois que vous tirez une ligne, vous avez toujours le problème que quelqu'un se trouve juste de l'autre côté.

M. Wodehouse: C'est très bien, on peut s'en accommoder, mais vous aurez toujours des anomalies lorsque vous établissez de telles distinctions.

Le sénateur Angus: Dans ce cas, on fait une exception.

Mme Neilson: Mais ne faudrait-il pas également établir une distinction entre la négligence grossière et la négligence ordinaire, le principe de «norme de diligence», car tout le monde est innocent face à une négligence grossière? Même si je suis une mégasociété et un acheteur averti de services, si quelqu'un fait preuve de négligence grossière, je devrais tout de même être indemnisé de ma perte.

Mme Trish Harrison, ministère de l'Industrie du Canada: Pourquoi? Pourquoi en cas de négligence grossière et pas de négligence ordinaire?

Mme Neilson: Parce que, en cas de négligence grossière, si je suis un investisseur averti et que j'engage Price Waterhouse et que ce cabinet fait preuve de négligence grossière, je l'ai engagé et lui ai payé beaucoup d'argent pour faire un travail et, s'il l'a réalisé de manière incompétente, je devrais pouvoir être indemnisé.

Mme Harrison: Mais cet argument s'applique tout aussi bien à la négligence ordinaire.

Le sénateur Angus: Dans notre droit, notre droit civil, il y a une différence entre la négligence grossière et la négligence ordinaire, par exemple, en ce sens que vous ne pouvez limiter votre responsabilité par contrat, en cas de négligence grossière Une clause de dérogation de responsabilité ne s'applique pas à la négligence grossière. Est-ce la même chose au Royaume-Uni, vu que vous êtes régi par la common law? Vous avez une formation de common law, n'est-ce pas?

M. Wodehouse: Oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Pour moi, la négligence grossière est assimilable à la fraude.

Le sénateur Angus: Vous ne pouvez vous en soustraire par contrat.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est la même chose qu'une fraude ou un délit.

Le sénateur Angus: Quelque chose de si grave que même l'idiot le plus élémentaire verrait la différence.

Mme Neilson: Je pense que la common law est différente. Je pense que vous avez raison.

Mme Harrison: Ce principe de droit n'existe pas ici.

Le sénateur Hervieux-Payette: Elle existe chez nous et nous ferons votre éducation.

Mme Neilson: La solution serait peut-être d'avoir une échelle mobile pour cette limitation de responsabilité, selon le degré de sophistication de l'investisseur et le degré de négligence.

Mr. Wodehouse: If you were going on the basis of assumption of risk and you then distinguished between negligence and gross negligence, I think you would get a lot of problems. Obviously you can have fraud, which can break any limit point. I think we are a million miles away from drafting anything like that, but I take the distinction.

Just going back to the surveyor-bank example, which is such a classically good one, what you have there, far from the naive man in the street being wronged by a surveyor, is a highly sophisticated bank, probably with a lender who did not even read the survey report anyway, getting the full business loss back from a surveyor who is in desperate financial trouble, as they all are. So we have a really absurd situation.

Senator Kenny: But to expect a bank to know anything about surveying is asking a lot.

Mr. Wodehouse: The banks do not know anything about surveying. In the late 1980s I don't think the banks even looked at the survey report. They commissioned the survey.

Senator Kenny: But there is no point in their looking at it if they would not understand it in the first place.

Mr. Wodehouse: They can see the value of half a million pounds. They can understand that.

Senator Kenny: I am sorry, I don't follow your point.

Mr. Wodehouse: They have to have the survey report under the bank's lending criteria in order to be able to lend the money. The reality, in the late 1980s, before the property crash, was that the lender was getting a commission on the loan. He went along to his surveying chum and said, "Look, I am lending money to Joe Blogs to build this particular scheme; he wants to borrow £16 million. Under the bank's lending policy we have to have £20 million; that is worth £20 million, isn't it?" And he produces a survey record. Well, that is a slight exaggration, but that was the sort of atmosphere, and he would produce a survey report for his chum that showed about £20 million.

Ms Neilson: But such a surveyor should go bankrupt.

Senator Angus: The savings and loan business in the States was faced with that very kind of thing.

Senator Kenny: But my point remains, that there is absolutely no reason in the world why you should expect a banker to know anything about surveying.

Senator Angus: He is just saying these are basically corrupt bankers who are greedy to get the order.

Mr. Wodehouse: Well, it was a slight exaggeration.

The Chairman: The point you are making, and I find myself quite sympathetic to the notion, is that you want to protect genuinely naïve, innocent people, but a business deal is a business deal and you have to make the assumption that it is done with full knowledge. It is the "consenting adult" argument; right?

M. Wodehouse: Si vous partez de la notion de prise de risque et que vous distinguez ensuite entre la négligence simple et la négligence grossière, je pense que vous réglerez beaucoup de problèmes. Certes, il peut y avoir fraude, laquelle échapperait à toute limite. Je pense que nous sommes à des millions de milles de la rédaction d'un texte de ce genre, mais je saisis la distinction.

Pour en revenir à l'exemple de l'évaluateur et de la banque, qui est tellement classique, vous avez là, loin d'un homme de la rue naîf trompé par un évaluateur, une banque hautement sophistiquée, avec probablement un responsable qui n'a même pas lu le rapport d'évaluation de toute façon, qui récupère la totalité de sa perte auprès d'un évaluateur dans une situation financière désespérée, comme ils le sont tous. C'est une situation réellement absurde.

Le sénateur Kenny: Mais c'est beaucoup demander à une banque que de s'y connaître en évaluation immobilière.

M. Wodehouse: Les banques n'y connaissent rien. À la fin des années 80, je ne pense pas que les banques regardaient seulement le rapport d'évaluation. Elles commandaient l'évaluation.

Le sénateur Kenny: Mais il ne sert à rien qu'elles en prennent connaissance si elles n'y comprennent rien de toute façon.

M. Wodehouse: Elles peuvent voir la valeur d'un demi-million de livres. Cela, elles peuvent le comprendre.

Le sénateur Kenny: Désolé, je ne vous suis pas.

M. Wodehouse: Elles ont besoin du rapport d'évaluation, qui est une formalité requise pour accorder le prêt. La réalité, à la fin des amées 80, avant l'effondrement du marché immobilier, est que l'agent de portefeuille touchait une commission sur le prêt. Il allait voir son copain évaluateur et lui disait: «Voilà, je prête de l'argent à Joe Blogs pour son opération immobilière; il veut emprunter 16 millions de dollars. La politique de crédit de la banque exige que nous ayons 20 millions de livres; cela vaut 20 millions de livres, n'est-ce pas?» Et l'évaluateur lui remettait un rapport d'évaluation. J'exagère un peu, mais c'était un peu la façon dont cela se passait, et il produisait un rapport d'évaluation pour son copain qui indiquait environ 20 millions de livres.

Mme Neilson: Mais un tel évaluateur devrait faire faillite.

Le sénateur Angus: Les caisses d'épargne et de crédit aux États-Unis ont été confrontées précisément à ce genre de choses.

Le sénateur Kenny: Mais mon argument demeure, à savoir qu'il n'y a absolument aucune raison au monde d'attendre qu'un banquier connaisse quoi que ce soit à l'évaluation immobilière.

Le sénateur Angus: Il dit simplement que ce sont, en substance, des banquiers corrompus qui veulent obtenir la commande à tout prix.

M. Wodehouse: Eh bien, c'était une légère exagération.

Le président: Votre argumentation, et c'est une notion qui me convient assez bien, est que vous voulez protéger les personnes véritablement naïves et innocentes, mais qu'une transaction commerciale est une transaction commerciale et que vous devez partir du postulat qu'elle est faite en toute connaissance de cause. C'est l'argument de «l'adulte consentant», n'est-ce pas?

Senator Kenny: I like that idea; that concept makes sense.

The Chairman: How you do it, however, is not clear.

Senator Kenny: You know that going into any deal you will be relying on a whole lot of people who have a variety of expertise that you have absolutely no knowledge of at all. You are counting on them to bring that expertise to the table, to make the thing work, and in the final analysis, you are relying on their integrity and on their signature. You recognise that you cannot make it work yourself; you have to have them there or the deal does not fly. Sure, you are a big guy and you are in business and you are a sophisticated person, but having said that you still cannot be expected to know everything.

The Chairman: You still have proportionate liability.

Ms Neilson: That is the difference. The providers of the service cannot abdicate their liability. If they have been negligent, then they have to pay. However, they cannot be held wholly responsible, because you went in there with your eyes open. It comes back to contributory negligence again, which is the question at hand.

Mr. Wodehouse: To go back to the example, when you have only one surveyor, then the surveyor would be liable. Then we get into a different question, the question of liability. I was looking at proportionate liability as against joint and several liability, but it may be that we are merging two different concepts and that limitation of liability is one.

Ms Harrison: I follow the argument that, intuitively, it is logical to protect the innocent or the naïve, but the idea of then saying that the lender is contributorily negligent because of his choice of advisor is a bit much. I think the logic falls down there, because first, as an exercise of due diligence, you go to the big accounting firms because you suspect that they are better; then you find that they are not, because they are making mistakes, or perhaps in this particular instance they were not because they made a mistake. Then what have you got? You have contributory negligence because you went to the big firm. Where else would you have gone?

Mr. Wodehouse: I think the confusion is my fault, because I have been merging two different issues. Let's just go back to my original example, where the second surveyor, who is 30 per cent responsible, has 100 per cent of the blame. That is really the point we are making at this stage, not the limitation of liability, which is a separate point.

Senator Hervieux-Payette: If the professionals, by giving advice, are providing more or less a blanket insurance to the lender that, once they write a report, they are totally liable if things are going wrong, I have a problem with that, because they would be insuring all banks against all losses whenever they wrote a report. I tend to agree with you that the banks are more

Le sénateur Kenny: J'aime bien cette idée; c'est une notion

Le président: Ce sont les modalités pour y parvenir qui ne sont pas claires.

Le sénateur Kenny: Vous savez, avant de conclure toute transaction, que vous devez vous en remettre à des quantités de gens compétents dans différents domaines dont vous ne savez rien du tout. Vous comptez sur eux pour qu'ils apportent ce savoir-faire à la table, pour mener le projet à bien, et en dernière analyse vous vous en remettez à leur intégrité et à leur signature. Vous savez que vous ne pouvez pas faire le travail vous-même, vous avez besoin d'eux, sinon l'affaire ne peut être conclue. Certes, vous êtes un grand garçon et vous êtes dans les affaires, et vous êtes averti, mais cela dit, vous ne pouvez tout de même pas être omniscient.

Le président: Vous avez toujours la responsabilité proportionnelle.

Mme Neilson: Voilà la différence. Les fournisseurs du service ne peuvent échapper à leur responsabilité. S'ils ont été négligents, ils doivent payer. Cependant, on ne peut les tenir pour totalement responsables, car vous avez conclu l'affaire en connaissance de cause. Cela nous ramène à la négligence contributive, la question dont nous débattons.

M. Wodehouse: Pour en revenir à l'exemple, lorsque vous n'avez qu'un seul évaluateur, alors celui-ci est responsable. Ensuite on aboutit à une question différente, celle de la limitation de responsabilité. J'envisageais une responsabilité proportionnelle par opposition à une responsabilité conjointe et solidaire, mais il se peut que nous mélangions là deux concepts différents, l'un étant la limitation de responsabilité.

Mme Harrison: Je veux bien admettre que, intuitivement, il soit logique de protéger la personne innocente ou naïve, mais lorsque vous enchaînez en disant que le prêteur fait preuve de négligence contributive de par son choix d'un conseiller, cela me paraît un peu difficile à avaler. Je trouve qu'il y a là une faille logique car, tout d'abord, faisant preuve de diligence, il s'adresse aux gros cabinets comptables parce qu'il a l'impression qu'ils sont plus fiables; ensuite, il s'aperçoit que ce n'est pas le cas, parce qu'ils font des erreurs, ou du moins que dans ce cas particulier ils ne l'étaient pas parce qu'ils ont fait une erreur. Ensuite, il se retrouve avec quoi? Avec une négligence contributive parce qu'il s'adressé aux gros cabinets. À qui d'autre aurait-il dû s'adresser?

M. Wodehouse: Je pense que la confusion est de ma faute, car j'ai mélangé deux questions différentes. Revenons-en à mon exemple initial, où le deuxième évaluateur, qui est responsable à 30 p. 100, écope de 100 p. 100 du blâme. C'est réellement cette anomalie que nous faisons ressortir à ce stade, plutôt que la limitation de responsabilité, qui est un sujet différent.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si les professionnels, de par leurs avis, donnent plus ou moins une assurance globale au prêteur, si une fois qu'ils rédigent un rapport ils deviennent totalement responsables si les choses tournent mal, j'y vois un problème car cela revient à assurer toutes les banques contre toutes les pertes chaque fois qu'ils présentent une expertise. J'ai knowledgeable than that. I guess we really ought to get the auditors to have a little discussion with the bankers.

Senator Angus referred to the savings and loan business in the States. Let's say the surveyors were responsible for a wrong assessment there, well they would be bailing out a savings and loan company, because they would have to pay all the damages. To me, that does not sound right.

Senator Kenny: Let's test the question of why you would go to a second surveyor. In other words, why wasn't one surveyor enough?

Mr. Wodehouse: I meant that it was used as a safety valve.

The Chairman: It would be done according to bank rules, I suspect.

Mr. Wodehouse: It is a safety valve.

Senator Kenny: So you went to the second surveyor because you wanted to make sure that you had confidence in the work of the first surveyor. So the second surveyor was very important in terms of due diligence, if you will, or in terms of how you were getting where you were going.

Mr. Wodehouse: As the court found it, whether they were right or not, the bank relied on the second surveyor.

Senator Kenny: But, if you have gone to the second surveyor, then you, the plaintiff, have demonstrated that you are a very careful person and you deserve to be taken care of because you have taken the trouble of going to the second surveyor.

Ms Neilson: But do you deserve to compensated for 100 per cent of your loss from the second surveyor?

Mr. Wodehouse: Who runs the risk of the first surveyor's going bust?

Senator Kenny: Well, let's put it differently. If you get 100 per cent of your loss when there is a first surveyor, and that is all, then, if you are even more careful by going to a second surveyor, why should you not get 100 per cent?

Mr. Wodehouse: But who bears the risk of the first surveyor's going bust?

Senator Kenny: I don't know the answer to that, but I know that the reason I went to the second guy was that I wanted to get a good check on the first.

Senator Hervieux-Payette: Was it a really bad assessment or was there a change in the market situation? If you had taken a third surveyor, would the third one just exactly give you the same answer as the first and the second?

Ms Neilson: It would have been good for the second one to have obtained the third one.

Senator Hervieux-Payette: But after the fact, after the incident has occurred and so on, let us say you go to a third surveyor and,

tendance à convenir avec vous que les banques ne sont pas si ignorantes que cela. Je pense qu'il faudrait vraiment amener les vérificateurs à avoir une petite discussion avec les banquiers.

Le sénateur Angus a fait état des caisses d'épargne et de crédit aux États-Unis. Supposons que les évaluateurs se soient trompés dans leur expertise dans leur cas, eh bien, ils sauveraient la peau de ces caisses, car ils auraient à défrayer toutes les pertes. Cela ne me paraît pas normal.

Le sénateur Kenny: Voyons un peu pour quelle raison on s'adresserait à un deuxième évaluateur. Autrement dit, pourquoi un seul ne suffisait-il pas?

M. Wodehouse: Je pense que c'était une valve de sécurité.

Le président: Je suppose que les règles de la banque l'exigent.

M. Wodehouse: C'est une valve de sécurité.

Le sénateur Kenny: Vous êtes donc allé voir le deuxième évaluateur parce que vous vouliez vous assurer que vous pouviez vous fier au travail du premier. Le deuxième évaluateur était donc très important du point de vue de la diligence requise, si vous voulez, ou du point de vue de la manière dont vous obteniez ce dont vous aviez besoin.

M. Wodehouse: Ainsi que le tribunal l'a jugé, à tort ou à raison, la banque s'est fiée au deuxième évaluateur.

Le sénateur Kenny: Mais si vous vous êtes adressé à un deuxième évaluateur, alors vous, le plaignant, avez fait la preuve que vous êtes une personne très prudente et que vous méritez d'être indemnisée car vous avez pris la peine de demander un deuxième avis.

Mme Neilson: Mais méritez-vous d'être indemnisé à 100 p. 100 de votre perte par le deuxième évaluateur?

M. Wodehouse: Qui assume le risque de la faillite du premier évaluateur?

Le sénateur Kenny: Eh bien, mettons les choses différemment. Si vous êtes indemnisé à 100 p. 100 de votre perte lorsqu'il y a un premier évaluateur, et que si vous vous montrez encore plus prudent en allant voir un deuxième, pourquoi ne devriez-vous pas obtenir 100 p. 100?

M. Wodehouse: Mais qui supporte le risque de la faillite du premier évaluateur?

Le sénateur Kenny: Je ne connais pas la réponse mais je sais que la raison pour laquelle j'ai été voir le deuxième type, c'est que je voulais une bonne vérification du travail du premier.

Le sénateur Hervieux-Payette: Était-ce réellement une mauvaise évaluation ou bien y a-t-il eu une évolution du marché? Si vous aviez pris un troisième évaluateur, est-ce que le troisième vous aurait donné exactement la même réponse que les deux premiers?

Mme Neilson: Il aurait été bon pour le deuxième d'avoir demandé une troisième évaluation.

Le sénateur Hervieux-Payette: Mais supposons qu'après le fait, après que l'incident se soit produit, vous alliez voir un

without telling him what happened, find that he comes up with the same answer, then where is the fault?

Ms Neilson: Wasn't there just some law about that?

Mr. Wodehouse: Yes. The court found the second surveyor to be negligent, but, to take your point, what it comes down to then is who bears the risk of the party who is, say, 60 per cent negligent? The greater negligence was with the first surveyors. They produced the calculation; they produced the workings. The second surveyor, within two or three days, was vetting the methodology. So the question arises: Who actually bears the risk of the first surveyor's going bust? I have to say that I think the man in the street, when asked that question, would say it is the bank that should bear it rather than the second surveyor.

Senator Angus: Right.

Senator Kenny: Simon says why.

Senator Angus: It is a matter of fairness.

Senator Kenny: Why are you so firm about it, David?

Senator Angus: Because I am the man on the street. It seems disproportionate. That is why.

Ms Neilson: If am the man on the street, which is your point, and if I go to hire my second surveyor, because I am a careful person —

Senator Kenny: You are the type of man who wears both belt and suspenders.

Ms Neilson: Yes, belt and braces. I want the second surveyor to test the theory of my first surveyor; I do not want him to just check in the boxes and that is the end of that; I want him to actually check. So now, if my first surveyor is bust, I say to my second surveyor, 'I am sorry, but I hired you to check this person. Why I should have to do that is another question, but, now that I have, I expect to get my loss back."

Senator Kenny: But you are wrong against the plaintiff in this case.

The Chairman: You are disagreeing with the 30 per cent, but the issue is not whether it should be 30 per cent or 50 per cent. The issue is should it be something less than a hundred.

Ms Neilson: A more vital question concerns insurance. Let's say I have two surveyors, one who has insurance and one does not, and I choose to sue my second surveyor only because he has insurance. That is the real issue for the big six, you see. There may be culpable parties, but they are too much trouble to go after.

Mr. Wodehouse: That is one issue. Another issue is whether he should be 100 per cent liable.

The Chairman: Liability is the issue. After that we can argue numbers.

troisième évaluateur et, sans lui dire ce qui s'est passé, vous vous apercevez qu'il donne la même réponse, alors à qui est-ce la faute?

Mme Neilson: N'y a-t-il pas eu justement un jugement là-dessus?

M. Wodehouse: Oui. Le tribunal a jugé que le deuxième évaluateur a été négligent, mais pour revenir à ce que vous disiez, on aboutit à la question de savoir qui assume le risque de la partie qui a été négligente à 60 p. 100? La plus grande négligence était celle du premier évaluateur. C'est lui qui a effectué les calculs, qui a fait le gros du travail. Le deuxième évaluateur, en l'espace de deux ou trois jours, n'a fait que confirmer la méthodologie. La question se pose donc: qui, en pratique, doit assumer le risque de la faillite du premier évaluateur? Je pense que l'homme de la rue, si on lui posait la question, dirait que c'est la banque plutôt que le deuxième évaluateur.

Le sénateur Angus: Oui.

Le sénateur Kenny: Jacques dit pourquoi.

Le sénateur Angus: C'est une question d'équité.

Le sénateur Kenny: Pourquoi êtes-vous si convaincu, David?

Le sénateur Angus: Parce que je suis l'homme de la rue. Cela paraît disproportionné. Voilà pourquoi.

Mme Neilson: Si je suis l'homme de la rue, comme vous dites, et si je vais engager mon deuxième évaluateur, parce que je suis une personne prudente...

Le sénateur Kenny: Vous êtes le type d'homme qui porte à la fois ceinture et bretelles.

Mme Neilson: Oui, ceinture et bretelles. Je veux que le deuxième évaluateur évalue la théorie de mon premier; je ne veux pas qu'il se contente de cocher des cases, un point c'est tout. Je veux qu'il fasse une vérification véritable. Donc, si mon premier évaluateur fait faillite, je vais voir mon deuxième et je lui dis: «Désolé, mais je vous ai engagé pour vérifier le travail de cette personne. La raison pour laquelle j'ai été amené à le faire est une autre question, mais puisque je l'ai fait, je m'attends à ce que vous m'indemnisiez».

Le sénateur Kenny: Votre raisonnement ne tient pas, vu la nature du plaignant dans ce cas précis.

Le président: Vous contestez les 30 p. 100, mais la question n'est pas de savoir si ce devrait être 30 p. 100 ou 50 p. 100. La question est de savoir si ce devrait être moins de 100.

Mme Neilson: Une question plus vitale concerne l'assurance. Supposons que j'ai deux évaluateurs, l'un qui est assuré et l'autre qui ne l'est pas, et je choisis de poursuivre le deuxième uniquement parce qu'il est assuré. Voilà le problème réel pour les six gros cabinets, voyez-vous. Il peut y avoir d'autres coupables, mais il est trop compliqué de les poursuivre.

M. Wodehouse: C'est l'un des problèmes. Un autre est de savoir s'il devrait être responsable à 100 p. 100.

Le président: La responsabilité est le problème. Ensuite, on peut discuter des chiffres.

Senator Kenny: How much liability should the first surveyor have paid if he was whole? Should it have been 100 per cent?

Ms Neilson: I would say 50 per cent.

Senator Hervieux-Payette: At least 50 per cent, yes.

Senator Kenny: No, assuming there was only one. Senator Angus: It would be 100 per cent.

Ms Neilson: Yes, 100 per cent, if there was only one.

Senator Kenny: If there is one surveyor, it is 100 per cent, and so the plaintiff at that point is kept whole. Now, this plaintiff has put on both belt and braces — have I got that right? In other words, he is a very careful person and has gone to a second surveyor to check the first one. However, by taking this extra step he in fact ends up worse off.

Mr. Wodehouse: No, he does not.

Senator Angus: Of course not. He gets exactly the same. He gets 100 per cent.

Mr. Wodehouse: He gets the same 100 per cent. He is actually better off, because in the scenario which we are looking at, which is a true scenario, the first guy went bust; therefore, in going to the second person, even under the proportionality business, he is better off.

Ms Neilson: At least he gets 50 per cent.

Mr. Wodehouse: At least he gets 50 per cent, whereas he would have got nothing.

Senator Angus: I would like to revert to the question of insurance for lawyers. You mentioned that sometime in the mid-1980s the market dried up and it was just impossible to get insurance. It was a real problem for professionals generally, you said. For lawyers today, as far as I can tell, there is plenty of insurance around. There is compulsory insurance in most, if not all, of the law societies in the western world, and then there is excesscover. In the U.K., did you say that it is done largely through a mutual?

Mr. Wodehouse: No, not largely.

Senator Angus: For those 371 firms, how far up does it go?

Mr. Wodehouse: The big boys are buying cover up to £200 million.

Senator Angus: We were told that this morning. How high do you go?

Mr. Wodehouse: We go for a maximum of £4.5 million. Well, it is mainly within the "nine over one." Our maximum is 50 per cent, nine over one.

The Chairman: What is "nine over one"?

Mr. Wodehouse: It is £9 million over £1 million.

The Chairman: And you only go half of that?

Le sénateur Kenny: Quelle part de responsabilité le premier évaluateur aurait-il dû assumer s'il avait été solvable; est-ce 100 p. 100?

Mme Neilson: Je dirais 50 p. 100.

Le sénateur Hervieux-Payette: Oui, au moins 50 p. 100.

Le sénateur Kenny: Non, à supposer qu'il ait été seul.

Le sénateur Angus: Ce serait 100 p. 100.

Mme Neilson: Oui, 100 p. 100, s'il n'y en avait qu'un.

Le sénateur Kenny: S'il y a un évaluateur, c'est 100 p. 100, et le plaignant à ce stade est entièrement indemnisé. Mais ce plaignant s'est muni à la fois d'une ceinture et de bretelles, ai-je bien saisi? Autrement dit, il se montre très prudent et s'adresse à un deuxième évaluateur pour vérifier le travail du premier. Cependant, par cette mesure de prudence supplémentaire, il se retrouve moins bien loti.

M. Wodehouse: Non, pas du tout.

Le sénateur Angus: Bien sûr que non. Il reçoit exactement la même chose. Il touche 100 p. 100.

M. Wodehouse: Il touche les mêmes 100 p. 100. Il s'en tire en fait mieux, car dans le scénario que nous considérons, qui est une situation réelle, le premier a fait faillite; par conséquent, en s'adressant à un deuxième, le plaignant s'en tire mieux, même s'il y a proportionnalité.

Mme Neilson: Il touche au moins 50 p. 100.

M. Wodehouse: Il touche au moins 50 p. 100, alors qu'autrement il n'aurait rien.

Le sénateur Angus: J'aimerais revenir à la question de l'assurance des avocats. Vous avez indiqué que vers le milieu des années 80, le marché s'est asséché et qu'il était impossible de souscrire une assurance. Vous avez dit que c'était un réel problème pour les professions libérales en général. Mais, d'après ce que je peux voir, les avocats disposent aujourd'hui de quantités d'assurance. Il y a l'assurance obligatoire. La plupart des ordres d'avocats du monde occidental ont un régime d'assurance obligatoire, et il y a ensuite la couverture complémentaire. Dites-vous qu'au Royaume-Uni cette dernière est assurée surtout par des mutuelles?

M. Wodehouse: Non, pas surtout.

Le sénateur Angus: S'agissant de ces 371 cabinets, jusqu'à quel montant va-t-elle?

M. Wodehouse: Les gros cabinets achètent une assurance jusqu'à 200 millions de livres.

Le sénateur Angus: C'est ce que l'on nous a dit ce matin. Jusqu'où allez-vous?

M. Wodehouse: Nous offrons un maximum de 4,5 millions de livres. C'est surtout dans le cadre du «neuf sur un». Notre maximum est de 50 p. 100, neuf sur un.

Le président: Qu'entendez-vous par «neuf sur un»?

M. Wodehouse: C'est 9 millions de livres, au-delà de 1 million de livres.

Le président: Et vous ne payez que la moitié de cela?

Mr. Wodehouse: Yes. By the way, this is not just propaganda, because after 10 years the chairman's statement of SIMIA sets out the rationale of SIMIA and what it has done, and it is pure coincidence that we are trying to sell SIMIA to Canada. But you might like to add to that, Senator Angus.

Senator Angus: No, be my guest. Here are the details of my firm right here.

Mr. Wodehouse: We know them already; you are making a presentation to us. In any case, this explains why SIMIA started and where it has got to.

Senator Angus: Michael Payton? It is scary enough to have to deal with him.

Ms Neilson: Do you know Michael?

Senator Angus: Do I know him? Am I suing him?

Ms Neilson: I just have to jump in here to say, because this £200 million figure keeps getting put about, that you can actually buy more than £200 million of cover, if you try hard enough.

Mr. Wodehouse: Yes, I am sure.

Ms Neilson: Very well. I just throw that in.

Mr. Wodehouse: I was using that as the equivalent of the stratosphere rather than being literal.

Ms Neilson: But it does say to you that there is a lot of insurance around for U.K. solicitors. There used to be a lot of exclusions work done in the U.S., or claims brought in the U.S.

Senator Angus: There still are.

Ms Neilson: There still are, but they start at a much higher attacking point now. It is about £90 million worldwide.

Mr. Wodehouse: We had to take out extra insurance for SIMIA this year because the lead underwriter was giving straight American cover and we had to follow it. It is a hard market.

Ms Neilson: Because you just follow everything.

Mr. Wodehouse: It has nothing to do with the risk.

Senator Angus: When you say "the lead underwriter", you are talking about the other £4.5 million and upwards?

Mr. Wodehouse: Yes.

Senator Angus: So is there a drop-down provision? I mean, for example, from SIMIA. If the lawyers' indemnity fund does not cover or there is some problem, do you all drop down like a normal excess carrier?

Mr. Wodehouse: No.

Senator Angus: But the big boys above you do?

Ms Neilson: No. There is a drop-down provision in terms of exhaustion of the limits, but it is difficult to exhaust the limits since they are on an each-and-every-claim basis; but there is no

M. Wodehouse: Oui. Soit dit en passant, ce n'est pas juste de la propagande, car après 10 ans la déclaration du président de la SIMIA énonce la raison d'être de l'association et son action passée, et c'est une pure coïncidence que nous cherchions à vendre la SIMIA au Canada. Mais vous voudrez peut-être ajouter quelque chose à cela, sénateur Angus.

Le sénateur Angus: Non, je vous laisse faire. Voici les particularités de mon cabinet, sur cette feuille.

M. Wodehouse: Nous les connaissons déjà; vous êtes venu nous voir. Quoi qu'il en soit, ceci explique pourquoi la SIMIA a été créée et ce qu'elle fait.

Le sénateur Angus: Michael Payton? C'est suffisamment effrayant d'avoir affaire à lui.

Mme Neilson: Connaissez-vous Michael?

Le sénateur Angus: Est-ce que je le connais? Est-ce que je le poursuis en justice?

Mme Neilson: Je dois intervenir ici, car ce chiffre de 200 millions de livres ne cesse d'être brandi, et on nous dit qu'il est possible d'acheter une couverture supérieure à 200 millions de livres, si on le veut vraiment.

M. Wodehouse: Oui, j'en suis sûr.

Mme Neilson: Très bien. Je ne fais que le signaler.

M. Wodehouse: J'utilisais ce chiffre comme l'équivalent de la stratosphère, plutôt que comme un plafond littéral.

Mme Neilson: Mais il montre que les avocats britanniques ont quantité de possibilités de s'assurer. Il y a eu à un moment donné beaucoup de réclamations présentées aux États-Unis.

Le sénateur Angus: C'est toujours le cas.

Mme Neilson: C'est toujours le cas, mais elles commencent maintenant à un niveau d'attaque beaucoup plus élevé. C'est environ 90 millions de livres à l'échelle mondiale.

M. Wodehouse: Nous avons dû prendre une assurance supplémentaire pour la SIMIA cette année, car le principal souscripteur donnait une couverture américaine de niveau américain et nous avons dû suivre. C'est un marché difficile.

Mme Neilson: Parce que vous êtes obligé de tout suivre.

M. Wodehouse: Cela n'a rien à voir avec le risque.

Le sénateur Angus: Lorsque vous dites «souscripteur principal», parlez-vous là des autres 4,5 millions de livres et de l'excédent?

M. Wodehouse: Oui.

Le sénateur Angus: Y a-t-il donc une clause de substitution? J'entends, par exemple, pour la SIMIA. Si le fonds d'indemnisation des avocats ne couvre pas ou s'il y a quelque problème, est-ce que vous vous substituez tous à lui comme assureur de deuxième risque ordinaire?

M. Wodehouse: Non.

Le sénateur Angus: Mais les gros au-dessus de vous le font?

Mme Neilson: Non. Il y a une clause de substitution en cas d'épuisement des limites, mais il est difficile d'épuiser les limites puisqu'il n'y a pas de limite globale, seule une limite par

difference-in-condition cover, so if the solicitors' indemnity fund does not cover it, then the top-up, as they call it, the excess cover does.

Senator Angus: So, in other words, you do not have a tailor-made wording? Everyone has to go with the standard wording?

Mr. Wodehouse: Well, in theory that is the case.

Ms Neilson: It depends on the firm.

Senator Angus: That is why we are not interested. I knew there was a reason.

Mr. Wodehouse: It is meant to be one, single, insurance vehicle. In fact, as the major companies get more and more complicated, all sorts of things emerge from the woodwork, but in principle it is just one big insurance cover.

Senator Angus: Do SIMIA reinsure?

Mr. Wodehouse: Yes.

Senator Angus: Back into the London market?

Mr. Wodehouse: Mainly, yes.

Ms Neilson: But I should point out, as I would do, that there are one or two firms that can buy difference-in-condition cover. It depends on the talent of your broker, of course.

Senator Angus: That is right. Well, it is a pretty interesting area. Getting away from the solicitors, one of the reasons, Hugh, we asked you to come today was to try to put some balance into the thing. We have had a heavy sell from the accountants generally. It got narrowed down to where clearly it was a big six issue. This morning it emerged as an unsolvable issue. These are people who are fundamentally uninsurable. Why should the legislators try to deal with it. We are recommending public policy to the legislators in Canada. We will say, "Look, there is a commercial problem of some kind; we do not think joint and several liability or proportionate liability is the answer, but there may be an answer.

Based on your experience, is there something that we should be focusing on?

Mr. Wodehouse: I think there are two things. If you just take the accountants, for instance —

Senator Angus: We asked the Bar Association to come to us and they said, "We don't have a problem."

Mr. Wodehouse: They have no problem; they are covered from the ground up. The problem I have is telling Q.C.s what is a reasonable insurance to take out.

Senator Angus: "Don't show your pockets to be too deep," is what you are telling them, I think?

Mr. Wodehouse: No, not at all. Quite the reverse.

Ms Neilson: You are talking about barristers now?

réclamation; il n'y a pas de couverture de risque inhabituel, si bien que si le fonds d'indemnisation des avocats ne couvre pas, alors c'est la couverture complémentaire qui intervient.

Le sénateur Angus: Donc, en d'autres termes, il n'y a pas de police d'assurance sur mesure? Les mêmes conditions s'appliquent à tous?

M. Wodehouse: Oui, en théorie.

Mme Neilson: Cela dépend du cabinet.

Le sénateur Angus: C'est pourquoi nous ne sommes pas intéressés. Je savais qu'il y avait une raison.

M. Wodehouse: C'est censé être un seul et même instrument d'assurance. En réalité, au fur et à mesure que les grandes compagnies deviennent de plus en plus complexes, toutes sortes de choses émergent, mais en principe ce n'est qu'une seule vaste couverture d'assurance.

Le sénateur Angus: Est-ce que la SIMIA se réassure?

M. Wodehouse: Oui.

Le sénateur Angus: Sur le marché de Londres?

M. Wodehouse: Principalement, oui.

Mme Neilson: Mais je dois signaler qu'il y a un ou deux cabinets qui peuvent acheter une couverture pour risque inhabituel. Cela dépend des talents de votre courtier, bien entendu.

Le sénateur Angus: C'est juste. C'est un domaine pas mal intéressant. Pour laisser de côté les avocats, l'une des raisons, Hugh, pour lesquelles nous vous avons demandé de venir aujourd'hui est d'essayer d'obtenir une vue un peu équilibrée. Les comptables, en général, nous ont fait un gros numéro de vente. Nous avons pu déterminer que c'est clairement un problème propre aux six grands. Ce matin, il est apparu que c'est un problème insolvable. Ce sont des gens qui sont fondamentalement inassurables. Pourquoi le législateur devrait-il s'en préoccuper? Nous recommandons la politique publique au législateur canadien. Nous dirons: «Voyez, il y a un problème commercial de quelque sorte; nous ne pensons pas que la responsabilité conjointe et solidaire ou la responsabilité proportionnelle soit la solution, mais il y en a peut-être une.»

Selon votre expérience, y a-t-il quelque chose sur quoi nous devrions nous concentrer?

M. Wodehouse: Je pense qu'il y a deux choses. Si vous prenez les comptables, par exemple...

Le sénateur Angus: Nous avons demandé à l'Association du barreau de venir et elle nous a répondu: «Nous n'avons pas de problème».

M. Wodehouse: Elle n'a pas de problème; elle est couverte de haut en bas. Le problème que j'ai, c'est de dire aux c.r. quel montant d'assurance est raisonnable.

Le sénateur Angus: «Ne leur montrez pas des poches trop profondes», c'est là ce que vous leur dites, je suppose?

M. Wodehouse: Non, pas du tout. Plutôt l'inverse.

Mme Neilson: Parlez-vous là des avocats plaidants?

Mr. Wodehouse: I am talking about barristers here, not solicitors. They are very different. I mean, we are talking here to, say, the top commercial silks, who theoretically could make mistakes of £100 million or £200 hundred million. My advice to them is that their cover must not be provocatively low.

Senator Angus: Is it your proposition that they are more susceptible than solicitors?

Mr. Wodehouse: No.

Senator Angus: I would have thought the reverse.

Senator Kenny: Help me to understand what "provocatively low" means?

Mr. Wodehouse: What I mean is this. Let us take a top commercial Q.C. He could incur a loss of any number of telephone numbers you like. I am saying in today's market he should not take out less cover than £10 million. What I am saying to him is this: "If you incur a loss of £50 million and you have £10 million worth of cover," which is reasonable in that particular profession, and that is about right for the individual, "the chances are that the person who is third-partying you, or the joint second defendant, will settle for £10 million. However, if you take out an absurd amount, such as £2 million or £2.5 million, and don't take any top-up above the basic £2.5 million, he will say, "Bloody hell! Why should he get away with no insurance?" and he'll go for an extra million or two and bankrupt you."

That is the only advice I can give, because you cannot take out adequate cover as a commercial silk, because who knows what that might be?

Ms Neilson: They cannot get sued for much.

Mr. Wodehouse: The solicitors are in the front line. Well, barristers can get sued.

Senator Angus: For what? I don't see what.

Mr. Wodehouse: Well, first of the all, the grounds of immunity are being narrowed, and, secondly, if you take, for instance, the revenue barristers, they operate very little in court.

Senator Angus: That is tax law?

Mr. Wodehouse: Yes. They operate very little in court. They are the guys who dream up these tax schemes. If they get it wrong, they are really exposed — and the gap, incidentally, between getting it wrong and negligence, when it comes to revenue, is almost invisible.

Senator Angus: I thought it was solicitors who did that work. Sorry, it is the litigators who do it.

Mr. Wodehouse: Well, they are barristers, but in fact a lot of revenue lawyers hardly ever appear in court. So they are extremely exposed, but the fact of the matter is they are extraordinarily good.

M. Wodehouse: Je parle ici des avocats plaidants, pas des avocats-conseils. Ceux-là sont très différents. Nous nous adressons là aux ténors du barreau spécialisés en droit commercial, qui pourraient théoriquement commettre des erreurs coûtant 100 ou 200 millions de livres. Le conseil que je leur donne, c'est que leur couverture ne doit pas être faible au point d'être provocante.

Le sénateur Angus: Estimez-vous qu'ils sont davantage exposés que les avocats-conseils?

M. Wodehouse: Non.

Le sénateur Angus: À mon sens, c'est plutôt l'inverse.

Le sénateur Kenny: Dites-moi ce que vous entendez par «niveau faible au point d'être provocant»?

M. Wodehouse: Voilà ce que j'entends par là. Prenons un c.r. de haut niveau spécialisé en droit commercial. Il pourrait causer une perte de montant incalculable, prenez n'importe quel numéro de téléphone pour la chiffrer. Je dis que dans le marché d'aujourd'hui il ne devrait pas souscrire une assurance inférieure à 10 millions de livres. Je lui dis ceci: «Si vous encourez une perte de 50 millions de livres et que vous avez 10 millions de livres de couverture», ce qui est raisonnable dans cette profession et convient à un particulier, «il y a des chances pour que la tierce partie ou le codéfendeur va accepter un arrangement pour 10 millions de livres. Cependant, si vous ne vous couvrez que pour un montant absurde, tel que 2 ou 2,5 millions de livres, ans assurance complémentaire, il dira: «Bon Dieu! Pourquoi le laisserais-je s'en tirer sans assurance?» et il réclamera un million ou deux de plus et vous mettra en faillite».

C'est le seul conseil que je puisse donner, car vous ne pouvez définir une couverture adéquate pour un spécialiste de droit commercial, car Dieu sait ce qu'elle devrait être.

Mme Neilson: On ne peut pas les poursuivre pour grand-chose.

M. Wodehouse: Les avocats-conseils sont en première ligne. Mais les avocats plaidants peuvent être poursuivis aussi.

Le sénateur Angus: Pourquoi? Je ne vois pas pourquoi.

M. Wodehouse: Eh bien, tout d'abord, les motifs d'immunité sont en train de rétrécir et, deuxièmement, si vous prenez par exemple les avocats fiscalistes, ils plaident très peu.

Le sénateur Angus: Les fiscalistes, dites-vous?

M. Wodehouse: Oui. Ils plaident très peu. Ce sont les types qui inventent les montages fiscaux. S'ils se trompent, ils sont réellement exposés... et d'ailleurs, la distance entre se tromper et la négligence, en matière de fiscalité, est presque invisible.

Le sénateur Angus: Je pensais que c'étaient des avocatsconseils qui faisaient ce travail. Mais je vois que ce sont les plaidants.

M. Wodehouse: C'est-à-dire qu'ils sont avocats plaidants, mais en fait bon nombre des avocats fiscalistes ne mettent pratiquement jamais les pieds en tribunal. Ils sont donc extrêmement exposés, mais le fait est qu'ils sont aussi extraordinairement compétents.

The Chairman: Just to come back to David's question, if one eliminates, for the sake of argument, the two extremes of joint and several liability and proportionate liability, do you have any thoughts on the area in between as to what might work or what would make sense?

Mr. Wodehouse: I think we come back to where we started. If you are going to have some half-way house between proportionate liability and joint and several liability, what you are saying is that, even if you are only 25 per cent liable for the losses, under English law you can be 100 per cent liable as it stands at the moment. However, a compromise would be to use a multiple of the fee paid. You could do it in a monetary way or in a percentage way, of course, but I would prefer to do it in a monetary way, in which case it might, for instance, be a multiple of the fee paid. It is just an idea.

The Chairman: The point is that you would have some rule of thumb, which, although it would not become a rule of law but would be arbitrary in a sense, would nevertheless seek to find some form of middle ground.

Mr. Wodehouse: One possible arbitrary case would be that, if you are less than 50 per cent responsible, you cannot be made more than 50 per cent responsible. That would be one possibility. In other words, if there were four parties negligent and two were bankrupt, then the other two would share the 50 per cent.

The Chairman: Right.

Mr. Wodehouse: But the corollary of that is that there may not be enough parties to make up for it in a sense, in which case the plaintiff would not be made whole.

The Chairman: Really, the issue comes down to this: Should we deal with the question of whether or not the plaintiff must be made whole, or should we abandon the principle that the plaintiff must be made whole.

Mr. Wodehouse: All plaintiffs must be made whole, yes.

The Chairman: Right, and your opening comment would suggest that you could divide plaintiffs into two categories, those who, as you suggest, must be made whole because they are naïve.

Senator Angus: The widows and orphans

The Chairman: The widows and orphans, yes, and those who, in my terms, are consenting adults, in which case they do not have to be made whole.

Ms Neilson: But we don't even know if "public" and "private" does it, because if you take —

The Chairman: "Public" and "private" does not do it.

Ms Neilson: If you take Donald Trump as an example, is he an innocent party?

The Chairman: "Public" and "private" does not do it.

Mr. Wodehouse: No. We cannot draft him, but we know who we mean.

Le président: Juste pour en revenir à la question de David, si l'on élimine, aux fins de la discussion, les deux extrêmes que sont la responsabilité conjointe et solidaire et la responsabilité proportionnelle, avez-vous des idées sur ce qui pourrait marcher ou qui serait raisonnable dans la zone intermédiaire?

M. Wodehouse: Je pense que nous revenons là au point de départ. Si vous avez une espèce d'espace intermédiaire entre la responsabilité proportionnelle et la responsabilité conjointe et solidaire, cela revient à dire que si vous n'êtes responsable qu'à 25 p. 100 des pertes, dans le droit anglais actuel vous pouvez être amené à indemniser à 100 p. 100. Un compromis serait d'utiliser un multiple des honoraires touchés. On peut prendre une base de calcul numéraire ou bien un pourcentage, mais je préférerais la première solution, qui serait, par exemple, un multiple de l'honoraire payé. Ce n'est qu'une idée.

Le président: Vous auriez ainsi une espèce de règle empirique qui, bien qu'elle ne deviendrait pas une règle de droit et serait d'une certaine façon arbitraire, offrirait une sorte de compromis.

M. Wodehouse: Une règle arbitraire pourrait être que, si vous êtes responsable à moins de 50 p. 100, vous ne pourriez être amené à payer plus que 50 p. 100. Ce serait une possibilité. En d'autres termes, s'il y avait quatre parties négligentes dont deux en faillite, les deux autres se partageraient les 50 p. 100.

Le président: Oui.

M. Wodehouse: Mais le corollaire est qu'il pourrait ne pas y avoir suffisamment de parties obligées de payer, auquel cas le plaignant ne serait pas intégralement indemnisé.

Le président: Le problème se ramène réellement à ceci: faut-il indemniser intégralement le plaignant, ou bien faut-il renoncer au principe que le plaignant soit indemnisé.

M. Wodehouse: Tous les plaignants doivent être indemnisés, oui.

Le président: Bien, et votre proposition initiale consiste à diviser les plaignants en deux catégories, d'une part ceux qui doivent être indemnisés intégralement parce qu'ils sont naïfs.

Le sénateur Angus: La veuve et les orphelins.

Le président: Oui, la veuve et les orphelins et, d'autre part, ce que j'appelle les adultes consentants, qui n'ont pas à être indemnisés intégralement.

Mme Neilson: Mais nous ne savons même pas si la distinction entre société publique et privée règle le problème, parce que si vous prenez...

Le président: Cette distinction ne suffit pas.

Mme Neilson: Si vous prenez Donald Trump comme exemple, est-il une partie innocente?

Le président: La distinction entre société publique et privée ne règle pas le problème.

M. Wodehouse: Non. Nous ne pouvons pas définir les entités, mais nous savons à qui nous pensons. The Chairman: So the answer is that we would have to find a way to sort of make a distinction —

Mr. Wodehouse: You need a distinction between the two, which will always look odd at the margin.

The Chairman: In politics you make those judgments and you just have to come up with something that is reasonably defensible in the broader context; and what we are really saying is that maybe the public interest is exactly an element of compromise between the two.

Mr. Wodehouse: Yes, that is right. Well, I mean, you know better than I do.

The Chairman: It is public interest in the broad sense of the term.

Mr. Wodehouse: If you are drafting legislation, it is the two per cent grey area that causes 95 per cent of the problem. In most cases we know perfectly well which side any 95 plaintiffs would come onto; it is the other five cases that would cause the problem.

Senator Kenny: What would be interesting would be to try to test this against a range of potential cases.

The Chairman: Potential definitions.

Senator Kenny: Not only potential definitions, but potential cases, where some of the accountants have come a cropper.

The Chairman: In other words -

Senator Kenny: Price and sensitivity.

Ms Neilson: How would you define that particular plaintiff or that particular group of plaintiffs?

The Chairman: That is interesting. What you are saying, in effect, is that we should go back to past history and look at decisions.

Senator Kenny: Yes, and run some sensitivities.

The Chairman: We could look at a number of decisions and the rules involved in them, and determine what would have happened, if this had been our rule. That we could do.

Senator Kenny: Also, is there some element of justice there? If you buy this, you are buying rough justice anyway, but that may be better than no justice.

Mr. Wodehouse: It is pretty rough at the moment.

The Chairman: Apropos of where you draw the line, in 1975, when we were in cabinet debating capital punishment, which we finally abolished, the debate had gone on a long time and the ministers were absolutely agonizing over it; the deputy prime minister of the day summarised the debate and turned to the Prime Minister and said, "Prime Minister, as a liberal cabinet, the reason we are having such difficulty with this issue is that none of us can figure out how to half hang a guy." In a sense, you have to either do it or not do it.

Senator Kenny: So we brought in the cane.

Le président: La réponse est donc que nous devons trouver une façon d'opérer une distinction...

M. Wodehouse: Il faut une distinction entre les deux, mais qui sera toujours malaisée à la marge.

Le président: En politique, il faut faire ces jugements et trouver quelque chose qui se défend à peu près dans le contexte général; et nous disons en fait que l'intérêt public est peut-être un élément de compromis entre les deux.

M. Wodehouse: Oui, c'est juste. Je veux dire que vous êtes mieux placé pour le savoir que moi.

Le président: C'est l'intérêt public au sens le plus large du

M. Wodehouse: Lorsque vous rédigez une loi, ce sont les 2 p. 100 de zone grise qui causent 95 p. 100 du problème. Nous savons parfaitement bien de quel côté se situent 95 plaignants sur 100; ce sont les cinq autres cas qui causent le problème.

Le sénateur Kenny: Il serait intéressant de mettre cela à l'épreuve à la lumière d'un éventail de cas potentiels.

Le président: De définitions potentielles.

Le sénateur Kenny: Pas seulement de définitions potentielles, mais de cas potentiels, dont il existe une pléthore chez les comptables.

Le président: En d'autres termes...

Le sénateur Kenny: Le prix et la sensibilité.

Mme Neilson: Comment définiriez-vous ce plaignant en particulier ou ce groupe de plaignants en particulier?

Le président: C'est intéressant. Cela revient à dire que nous devrions remonter dans le passé et considérer les jugements antérieurs.

Le sénateur Kenny: Oui, et procéder à quelques analyses de sensibilité.

Le président: Nous pourrions examiner un certain nombre de décisions et de règles mises en jeu par elles, et déterminer ce qui serait arrivé si notre règle avait été appliquée. Nous pourrions faire cela.

Le sénateur Kenny: Par ailleurs, y a-t-il là quelque élément de justice? Si on retient cela, ce sera une justice grossière dans tous les cas, mais cela vaudra peut-être mieux que pas de justice du tout.

M. Wodehouse: Elle est pas mal grossière en ce moment.

Le président: Sur la question de savoir où tirer la ligne, en 1975, lorsque nous débattions au Cabinet de la peine capitale, que nous avons fini par abolir, le débat durait depuis longtemps et les ministres éprouvaient de véritables cas de conscience; le vice-premier ministre de l'époque a résumé le débat et s'est tourné vers le premier ministre en disant: «Monsieur le premier ministre, en tant que Cabinet libéral, la raison pour laquelle nous avons tellement de difficulté avec cette question est qu'aucun d'entre nous ne trouve de façon de pendre à moitié quelqu'un». D'une certaine façon, soit il faut le faire, soit ne pas le faire.

Le sénateur Kenny: Nous avons donc fait appel à la canne.

The Chairman: But the concept of half hanging has always stuck in my mind as a very interesting dilemma for those of us who are here compromising.

Mr. Wodehouse: You cannot half hang here.

The Chairman: That is exactly right.

Senator Hervieux-Payette: It is also very difficult when they are found not guilty 20 years later.

Ms Neilson: Particularly for them it is very difficult.

Senator Kenny: They get the right settlement. It is just a matter of how many dollars.

The Chairman: I think it is time to wrap up the discussion. We have another presentation to hear.

Mr. Wodehouse, Ms Neilson, we are very grateful to you for coming this afternoon. You can see the magnitude of the problem we are wrestling with. It seemed like such a little tiny acorn, but it has developed into a rather large oak; it has new dimensions to it, but I think you have enlightened us greatly.

Mr. Wodehouse: It certainly needs to be changed. I hope you will succeed.

Senator Angus: And don't forget to take the maroon folder, Hugh. You never know what you might learn.

Senator Kenny: We enjoyed the commercial too.

Mr. Wodehouse: You will be getting it again, I hope.

The Chairman: Thank you for all your help.

We will hear now from Mr. Nick Rudnai and Mr. Alastair Speare-Cole from Alexander Howden, Mr. Richard Painter from Reed Stenhouse and Mr. Peter Christie from Minet Limited.

Mr. Nick Rudnai, Alexander Howden: Alastair will deal with the reinsurance market, treaty reinsurance and reinsurance schemes, how the market operates and any peculiarities of that for professional indemnity in particular, if you have an interest in that area. The second thing we will deal with, as briefly as it needs to be done, is CAP.

The Chairman: What does CAP stand for?

Mr. Rudnai: Catastrophe asset protection.

The Chairman: Fortunately, it is not what I thought it was.

Mr. Rudnai: On a catastrophe PI claim which exceeds the PI limit, how do we protect the personal assets of the individual partner at risk, whose house and car are at stake?

The Chairman: Perhaps you could begin with that.

Senator Kenny: In other words, do you make them whole?

Mr. Rudnai: Yes.

The Chairman: Just as a limited liability partnership would solve the problem.

Mr. Rudnai: Exactly.

Le président: Mais cette notion de pendre à moitié m'est toujours restée à l'esprit comme dilemme très intéressant pour ceux d'entre nous qui cherchent des compromis.

M. Wodehouse: On ne peut pas pendre à moitié.

Le président: Justement.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est également très difficile lorsqu'on s'aperçoit 20 ans après qu'il n'était pas coupable.

Mme Neilson: Particulièrement pour le pendu.

Le sénateur Kenny: Il obtient réparation. Il s'agit seulement de savoir de quel montant.

Le président: Je pense qu'il est temps de clore la discussion. Nous avons d'autres témoins à entendre.

Monsieur Wodehouse, madame Neilson, nous vous sommes très reconnaissants d'être venus nous voir cet après-midi. Vous pouvez voir l'ampleur du problème avec lequel nous nous débattons. Ce semblait être un si petit gland, mais il s'est mué en chêne assez impressionnant; il a acquis de nouvelles dimensions, mais je pense que vous nous avez grandement éclairés.

M. Wodehouse: Il y a certainement des changements à apporter. J'espère que vous réussirez.

Le sénateur Angus: Et n'oubliez pas la chemise brune, Hugh. Vous ne savez jamais ce que vous pourriez y trouver.

Le sénateur Kenny: Nous avons également apprécié la publicité.

M. Wodehouse: J'espère que vous l'entendrez de nouveau.

Le président: Merci de toute votre aide.

Nous allons entendre maintenant M. Nick Rudnai et M. Alastair Speare-Cole, de Alexander Howden, M. Richard Painter, de Reed Stenhouse et M. Peter Christie, de Minet Limited.

M. Nick Rudnai, Alexander Howden: Alastair parlera du marché de la réassurance, de la réassurance par traité et des mécanismes de réassurance, du fonctionnement du marché et des particularités de celui-ci s'agissant d'indemnisation professionnelle en particulier, si cet aspect vous intéresse. La deuxième chose dont nous traiterons, aussi brièvement que nécessaire, est la PAC.

Le président: Qu'est-ce que la PAC?

M. Rudnai: La protection des avoirs contre une catastrophe.

Le président: Heureusement, ce n'est pas ce que je pensais.

M. Rudnai: En cas de réclamation pour faute professionnelle d'ampleur catastrophique, excédant le plafond de l'indemnité professionnelle, comment protéger les avoirs personnels de l'associé exposé, dont la maison et la voiture sont en jeu?

Le président: Vous pourriez peut-être commencer par là.

Le sénateur Kenny: Autrement dit, les mettez-vous à l'abri?

M. Rudnai: Oui.

Le président: Tout comme la constitution d'une société à responsabilité limitée réglerait le problème.

M. Rudnai: Exactement.

I have got various written material with me which I will hand out if you wish.

The Chairman: We will certainly take it with us.

Mr. Rudnai: The CAP is a scheme that we put together about four or five years ago to meet the needs of some of our clients and other brokers' clients who were really concerned about the possibility of claims going through their PI limit and about what would happen to them personally if those claims did go through. I think one of the dilemmas was how much limit a prudent partnership should buy. You may think you can afford 20 million, but should you really be buying 40 million or 60 million or 80 million? You can never really buy enough limit. It is also fair to say that it is not really something that is particularly appropriate to the big accountancy firms, et cetera, because it has a limited use there.

Mr. Peter Christie, Minet Limited: They put similar things in place through trusts.

Mr Rudnai: Yes. We looked at providing a scheme which would be a low-cost cover, the intention being to give partners the kind of premium that they might be paying, for example, to cover their motor car or their household effects It was triggered only on claims that were validly indemnifiable under a PI policy, and it provided them with coverage limits from, say, £250,000 up to £1 million. Those limits were intended to reflect the value of their personal assets such as their house and their car.

Senator Kenny: How does it escape the net then, since it only appears after a settlement has been made?

Mr. Rudnai: That's right. The trigger would be a valid claim under a PI policy.

Senator Kenny: After all their assets have been determined?

Mr Rudnai: That is correct.

Senator Kenny: How does it avoid being included as part of their assets?

Mr. Rudnai: That is specifically the problem. The first problem we hit was when we asked the barristers for an opinion. They said, "Great idea, but in theory the law says that this becomes an additional asset of the partner; therefore, you are not solving the problem." In order to get around that, we and other brokers in the market really had to sell the policy to the spouse, and that became a major issue.

Senator Hervieux-Payette: They had to get married, and that is good.

Senator Kenny: No, no, they have to stay married. Let's get this thing in perspective.

Mr Rudnai: That was the drawback.

Mr. Christie: What did you do about same sex partners?

J'ai apporté avec moi divers documents que je peux vous distribuer, si vous le souhaitez.

Le président: Nous les prenons volontiers.

M. Rudnai: La PAC est un mécanisme que nous avons mis sur pied il y a quatre ou cinq ans pour répondre aux besoins de certains de nos clients et des clients d'autres courtiers préoccupés par l'éventualité que des réclamations contre eux n'excèdent leur plafond d'indemnité professionnelle et inquiets de ce qui leur arriverait personnellement s'ils devaient payer ces indemnités. L'un des dilemmes était de déterminer quel montant d'assurance une société de personnes prudentes devrait acheter. Vous pouvez penser que vous avez les moyens de vous assurer pour 20 millions, mais devriez-vous plutôt acheter une assurance pour 40 millions ou 60 millions ou 80 millions? Il n'y en a jamais trop. On peut dire également que ce n'est pas quelque chose qui est particulièrement adapté aux gros cabinets comptables et cetera, car l'utilité dans leur cas est limitée.

M. Peter Christie, Minet Limited: Ils mettent en place une protection similaire par le biais de fiducies.

M. Rudnai: Oui. Nous avons essayé de constituer un mécanisme qui offrirait une couverture de faible coût, l'intention étant d'offrir aux associés le type de prime qu'ils paieraient, par exemple, pour couvrir leur voiture ou leurs effets personnels. La couverture n'est déclenchée qu'en cas de réclamation indemnisable en vertu d'une police d'indemnisation professionnelle avec des limites situées, mettons, entre 250 000 livres jusqu'à 1 million de livres. Ces limites sont en rapport avec la valeur des avoirs personnels des assurés, tels que leur maison et leur voiture.

Le sénateur Kenny: Comment cette couverture échappe-t-elle au filet, puisqu'elle n'apparaît qu'une fois un règlement effectué?

M. Rudnai: C'est juste. Le déclencheur est une réclamation valide aux termes d'une police IP.

Le sénateur Kenny: Une fois déterminés tous les avoirs qu'ils possèdent?

M. Rudnai: C'est juste.

Le sénateur Kenny: Comment évite-t-on que cette police soit englobée dans leur patrimoine?

M. Rudnai: C'est précisément le problème. Le premier problème a surgi lorsque nous avons demandé l'avis des avocats. Ils ont dit: «Excellente idée, mais, en théorie, la loi dit que cette police devient un avoir additionnel de l'associé, par conséquent, vous ne réglez pas le problème». Pour contourner cette difficulté, nous-mêmes et d'autres courtiers avons été amenés à vendre la police au conjoint, et cela est devenu un obstacle majeur.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ils doivent donc se marier, et c'est une bonne chose.

Le sénateur Kenny: Non, non, ils doivent rester mariés. Mettons les choses en perspective.

M. Rudnai: C'était l'inconvénient.

M. Christie: Que faites-vous avec des partenaires de même sexe? Mr. Rudnai: We ducked that one. We did get a lot of phone calls from people saying, "We would like to do it. I am in a stable relationship with my girlfriend. I am a lawyer, and the law, I think, would judge us to be a couple. Therefore, can we buy into the scheme?" The scheme was very clear that, no, it had to be a spouse, because we had to start from somewhere.

Ms Harrison: You don't have the common law concept here?

Mr. Rudnai: That was exactly what these people were saying, that they had lived together for whatever the legal requirements were. Basically, they were saying, "We are entitled to the benefits of the scheme in the same way that a normal married couple would be."

Mr. Christie: The underwriters are members of the moral majority apparently.

Senator Kenny: Tell us how you got around the problem.

Mr. Rudnai: We simply had to issue a policy to the spouse for her insurable interests in the assets of her partner. Let's assume that the partner is male and that the spouse is female. We were basically issuing the policy in the name of the spouse, and the policy had to be paid for by the spouse.

Senator Kenny: Why wouldn't the individual just put it all in his wife's name in the first place? Why pay you a premium?

Mr. Rudnai: As I understand it, the creditors could then go to the assets of the spouse, certainly if they had only been transferred over in the last five years, and claim a percentage of those assets as well.

Mr. Christie: Why wouldn't the insurance be considered an asset for the spouse?

Mr. Rudnai: I don't know the answer to that. Legally, it was not.

Ms Smith: Because it wasn't a transfer. The bankruptcy rules, et cetera, kick in when assets have been transferred between spouses within a certain period of time.

Senator Kenny: That period is five years in Canada.

Ms Smith: The rules differ depending on when the transfer occurs. If the transfer occurred within 12 months prior to the bankruptcy, it is not considered to have occurred. If it occurred more than 12 months before but within five years, then the trustee has the right to challenge it.

Mr. Christie: That is an interesting point. If you insured the bankrupt's assets which existed within the transfer period and then paid the insurance to the spouse —

Mr. Rudnai: To be honest, Peter, I think the way the product worked was a fudge. What we wanted to do was to protect the partner, not the spouse, which really required a change in the law which would allow the partner to take out an insurance policy to protect his personal assets provided he had arranged a reasonable

M. Rudnai: Nous avons esquivé cet écueil. Nous avons reçu des quantités d'appels téléphoniques de gens disant: «Nous aimerions le faire, je vis dans une relation stable avec mon amie. Je suis avocat et je pense qu'en droit nous sommes considérés comme un couple. Pourquoi, dans ces conditions, ne pouvonsnous bénéficier de cette assurance?» Mais le mécanisme prévoyait très clairement qu'il fallait que ce soit un conjoint, car nous devions bien partir de quelque part.

Mme Harrison: Vous n'avez pas la notion de concubinage ici?

M. Rudnai: C'est exactement ce que disaient ces personnes, qu'elles avaient la durée de cohabitation légale requise. En gros, ils disaient: «Nous avons droit à cette assurance au même titre qu'un couple normal».

M. Christie: Apparemment, les assureurs sont membres de la majorité morale.

Le sénateur Kenny: Dites-nous comment vous avez contourné le problème.

M. Rudnai: Il nous a fallu simplement émettre une police au conjoint pour ses droits assurables sur les avoirs de son partenaire. Supposons que le partenaire soit un homme et le conjoint une femme. Nous émettions la police au nom de la femme, laquelle devait payer la prime.

Le sénateur Kenny: Pourquoi l'homme ne mettait-il pas tous ses biens au nom de sa femme, tout simplement? Pourquoi vous payer une prime?

M. Rudnai: Si je saisis bien, les créanciers pourraient alors saisir les avoirs du conjoint, en tout cas s'ils avaient été transférés au cours des cinq dernières années, et réclamer également un pourcentage de ces avoirs.

M. Christie: Pourquoi l'assurance n'est-elle pas considérée comme un avoir du conjoint?

M. Rudnai: Je ne connais pas la réponse à cela. Légalement, ce n'est pas le cas.

M. Smith: Parce que ce n'était pas un transfert. Les règles de faillite et cetera interviennent lorsque les avoirs ont été transférés entre conjoints à l'intérieur d'une certaine période de temps.

Le sénateur Kenny: Cette période est de cinq ans au Canada.

Mme Smith: Les règles diffèrent selon le moment du transfert. Si le transfert est intervenu dans les 12 mois avant la faillite, il est réputé ne pas avoir eu lieu. S'il est intervenu plus de 12 mois avant mais moins de cinq avant, le syndic de faillite a le droit de le contester.

M. Christie: C'est un point intéressant. Si l'on assurait les avoirs du failli à l'intérieur de la période de transfert et versait ensuite le montant de l'assurance au conjoint...

M. Rudnai: Pour être franc, Peter, je pense que la façon dont le produit fonctionnait était une entourloupette. Ce que nous voulions, c'était protéger l'associé, non le conjoint, ce qui aurait exigé une modification de la loi de manière à autoriser l'associé à souscrire une assurance pour protéger ses biens personnels à

amount of professional liability insurance and had run his firm as prudently as he could, and a claim had gone through.

There is a public interest issue there as well from a creditor's point of view. Rather than getting someone's house, I would rather they just pay me the value of the house. I don't really want to go through the rigmarole of having 50 partners claiming 50 houses and trying to sell them. If there is a pot of money available, just pay me the value of the house.

We thought we had a reasonable argument, but the barristers, in their wisdom, said, "No. Great idea, but it won't work." The only reason we are raising it here today is that you asked for additional ideas about this whole issue of professional liability. If, ultimately, you decide that there is no viable way of limiting the liability of partners, at least you might look at how a partner's personal assets could be protected.

Certainly, there is a mechanism there. To make the product saleable, the law would have to be such that this policy would not be regarded as a conditional asset.

The Chairman: Does CAP not work for someone who does not have a spouse?

Mr. Rudnai: Under the current law, it could only operate for people who are married.

Mr. Christie: That has been fixed now. You just get married.

Senator Angus: That is not a fix.

Mr. Rudnai: If the law were changed to allow the policy to indemnify the partner or to pay to any creditor on the partner's behalf the value of the partner's assets without the policy itself being considered as an additional asset, then it could become available to anyone regardless of marital status.

The Chairman: In its current form it is highly discriminatory.

Mr Rudnai: Under the current law, it does not work.

The Chairman: CAP doesn't work?

Senator Kenny: No, because there is no twig. But, if there were a twig it would be discriminatory.

The Chairman: What do you mean by "a twig?"

Senator Kenny: A small branch in the law that allows it to happen; that is the twig.

Ms Harrison: That is why you created this kind of artificial spouse thing.

The Chairman: I must have missed something. I understand how CAP works, but are you telling me that CAP does not exist?

Senator Kenny: CAP doesn't work.

Mr. Rudnai: CAP could exist tomorrow if it could be marketed properly. The problem we had —

condition d'avoir une assurance-responsabilité professionnelle d'un montant raisonnable et avoir géré son cabinet aussi prudemment que possible, lorsqu'une réclamation aboutit.

Il y a là aussi un élément d'intérêt public du point de vue du créancier. Au lieu de recevoir la maison de quelqu'un, je préférerais que l'on me paie la valeur de la maison. Je ne tiens pas réellement à subir le pensum de saisir 50 maisons de 50 associés et d'essayer de les vendre. S'il y a quelque part un paquet d'argent liquide, payez-moi simplement la valeur de la maison.

Nous pensions avoir une bonne argumentation, mais les avocats, dans leur sagesse, nous ont dit: «Non. Excellente idée, mais cela ne marchera pas». La seule raison pour laquelle nous en parlons ici aujourd'hui est que vous avez demandé des idées nouvelles sur toute cette question de la responsabilité professionnelle. Si, tout compte fait, vous décidez qu'il n'y a pas de façon viable de limiter la responsabilité des associés, vous pourriez au moins envisager une façon de protéger les avoirs personnels d'un associé.

Il y a certainement là un mécanisme possible. Pour que le produit devienne vendable, la loi devrait être telle que cette police ne soit pas considérée comme un avoir conditionnel.

Le président: Est-ce que le PAC ne peut pas fonctionner pour un célibataire?

M. Rudnai: Selon la loi actuelle, cela ne peut fonctionner que pour des gens mariés.

M. Christie: C'est facile à régler. Il suffit de se marier.

Le sénateur Angus: Ce n'est pas une solution.

M. Rudnai: Si la loi était modifiée de façon à permettre que la police indemnise l'associé ou verse à tout créancier la valeur des biens personnels de l'associé sans que la police elle-même soit considérée comme avoir supplémentaire, alors ce mécanisme serait disponible à tous indépendamment de la situation matrimoniale.

Le président: Dans sa forme actuelle, c'est hautement discriminatoire.

M. Rudnai: Selon la loi actuelle, c'est impossible.

Le président: La PAC ne fonctionne pas?

Le sénateur Kenny: Non, parce qu'il n'y a pas de rameau. Mais, s'il y avait un rameau, ce serait discriminatoire.

Le président: Qu'entendez-vous par «rameau»?

Le sénateur Kenny: Une petite branche de la loi qui permettrait que cela se fasse; voilà le rameau.

Mme Harrison: C'est la raison pour laquelle vous avez concocté ce mécanisme artificiel passant par le conjoint.

Le président: Il doit y avoir quelque chose qui m'échappe. Je saisis bien comment fonctionne la PAC, mais me dites-vous que la PAC n'existe pas?

Le sénateur Kenny: La PAC ne fonctionne pas.

M. Rudnai: La PAC pourrait exister demain si elle pouvait être commercialisée simplement. Le problème que nous avons rencontré...

The Chairman: You can't make a profit selling it to spouses?

Mr. Rudnai: Exactly.

The Chairman: That is the piece I missed.

Mr. Rudnai: The kinds of premium we were talking about were for individual spouses, effectively. If a partnership were buying £5 million of professional liability, if they wanted to insure £500,000 worth of personal assets, it was going to cost them £345.

The Chairman: Per solicitor?

Mr. Rudnai: Yes, and that was a personal policy issued to the spouse. To go through the process of selling that personal policy, we would have to talk to the spouse, discuss the options with the spouse, discuss the products with the spouse. Perhaps the spouse was in no way a legal or financial expert and therefore needed explanation. The partner also would have to get involved in that process, all for a £300 or £340 premium.

The Chairman: It would not be worth it.

Mr. Rudnai: However, if the law allowed the policy to be sold directly to the partner, we then could talk not just to individual partners but to partnerships. We could go to the firm and say, "You have 40 partners; this is the deal". It is still not a lot of money, but at least it becomes a viable proposition for us or Minet or whoever to sell.

Mr. Christie: In discussions with the big six, including in Canada, they came to the same conclusion that it didn't provide coverage.

Mr. Rudnai: The problem with the really big firms — and this is why I am not sure it would really be applicable to the big partnerships — is that, once you have a claim going through the PI policy, if you attack one partner, you attack all partners. With a large firm of 100 partners or 150 partners, each with coverage of £1 million, the insurer has a £150 million aggregate exposure.

Because it was (a) not a compulsory scheme and (b) quite a difficult thing to sell, there was not enough premium to provide that kind of aggregate exposure.

Senator Kenny: You would almost have to sell it to the Bar.

Mr. Rudnai: If it were legal to sell it to partnerships, then one could approach associations. It could then be a program recommended not just in Canada, but everywhere in the world.

Mr. Christie: It would mean a fairly massive change to the law because it would be saying that the assets of someone who had been adjudged bankrupt would not be at risk because they had bought an amount of insurance equal to the value of their assets.

Le président: Vous ne pouvez dégager de profit en vendant cette assurance aux conjoints?

M. Rudnai: Exactement.

Le président: C'est l'élément qui me manquait.

M. Rudnai: Le genre de prime dont nous parlions était ce que paieraient les conjoints, individuellement. Si une association achetait pour 5 millions de livres d'assurance-responsabilité professionnelle, et si les associés voulaient assurer des avoirs personnels à hauteur de 500 000 livres, il allait leur en coûter 345 livres.

Le président: Par avocat?

M. Rudnai: Oui, et c'était une police personnelle émise au nom du conjoint. Mais pour vendre cette police d'assurance personnelle, cela signifiait que nous devions parler au conjoint, discuter des options avec le conjoint, discuter des produits avec le conjoint. Peut-être le conjoint ne connaissait-il rien aux affaires juridiques ou financières et avait besoin de quantité d'explications. L'associé lui-même devait intervenir dans le processus, et tout cela pour une prime de 300 ou 340 livres.

Le président: Cela n'en vaudrait pas la peine.

M. Rudnai: Cependant, si la loi permettait que la police soit vendue directement à l'associé, nous pourrions alors prendre langue non pas avec les associés individuellement, mais avec la société. Nous pourrions aller voir le cabinet et dire: «Vous avez 40 associés; voilà ce que nous proposons». Cela ne représenterait toujours pas beaucoup d'argent pour nous, mais au moins ce serait un produit que nous, Minet ou quiconque d'autre pourrait vendre de façon viable.

M. Christie: Dans nos discussions avec les six grands, y compris au Canada, ils sont parvenus à la même conclusion, que cela n'était pas une protection.

M. Rudnai: Le problème avec les très gros cabinets — et c'est pourquoi je ne suis pas certain que cela puisse marcher avec les grosses sociétés — est qu'une fois que vous avez une réclamation au titre de l'assurance-responsabilité professionnelle, si vous attaquez l'un des associés, vous les attaquez tous. Avec un gros cabinet de 100 ou 150 associés, chacun couvert à hauteur de 1 million de livres, l'assurance est exposée à un risque global de 150 millions de livres.

Du fait que a) ce n'est pas un régime obligatoire et b) une assurance plutôt difficile à vendre, les primes dégagées ne suffisaient pas à offrir ce genre de couverture globale.

Le sénateur Kenny: Il faudrait pratiquement vendre cette assurance au Barreau tout entier.

M. Rudnai: S'il était légal de la vendre aux sociétés, alors on pourrait démarcher celles-ci. Cela deviendrait alors un programme que l'on pourrait recommander non seulement au Canada, mais partout dans le monde.

M. Christie: Cela supposerait une modification assez considérable de la loi, car cela reviendrait à dire que les biens de quelqu'un placé en faillite ne seraient pas exposés à risque parce que la personne aurait acheté un montant d'assurance égal à la valeur de ses avoirs.

Senator Hervieux-Payette: If they are insured for \$500 and they owe more than that, everything has gone with the wind except the basic amount to start over again.

Mr. Rudnai: They could insure for more than \$500. They could insure for the value of their assets.

Mr. Angus: But they wouldn't go bankrupt.

Senator Kenny: It seems to me that they would be hiding an asset somehow.

Ms Harrison: But who would be hurt? The plaintiff gets the value of the assets because he still gets \$500,000 from the insurance company.

Mr. Christie: If a corporation bought \$100 million of insurance and had a \$200 million dollar claim, why couldn't you equally say that, once it has paid \$100 million, it is not responsible for the next hundred?

Senator Kenny: Because it has bought something else of value.

Mr. Christie: It has increased its assets.

Mr. Rudnai: I think, to a certain extent, you are looking at it from the view of your client, the big six. We are looking at it from the broader spectrum of a bunch of professionals out there who really can't make a judgment on how much PI limit to buy.

Mr. Christie: I was not discussing whether it was a good thing to buy. I was pondering what legal changes would be necessary to effect it. It would entail a major change in bankruptcy law.

Mr. Painter: If you are considering going to a limited asset partnership, then in that way you would have capped the assets. By allowing the partner to buy insurance, you will have increased the assets.

Mr. Christie: According to the big six, they don't need this once they have limited liability.

Mr. Rudnai: Bear in mind also that it could actually add to the pot. If I am a partner under the present scheme unlimited liabilities, I am going to do everything I can to hide my assets. I am going to transfer them or whatever. If I could have a policy which would provide me with financial guarantees so that I would not lose my assets, it would be in my interest to go through that process. There is possibly a public interest from that point of view to say that there would be more money in the pot rather than less.

Senator Hervieux-Payette: But I would not go to unlimited coverage. I consider that a bit like the process of declaring bankruptcy and you are allowed to keep a few things so that you can sleep in a bed, et cetera.

Senator Kenny: Different people have different needs.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si la personne est assurée pour 500 \$ et qu'elle doit plus que cela, tout est perdu sauf un montant nominal permettant de redémarrer.

M. Rudnai: La personne pourrait s'assurer pour plus que 500 \$. Elle pourrait s'assurer pour la valeur de son patrimoine.

Le sénateur Angus: Mais elle ne ferait pas faillite.

Le sénateur Kenny: Il me semble que cela revient à cacher en quelque sorte un avoir.

Mme Harrison: Mais à qui cela porterait-il préjudice? Le plaignant reçoit la valeur des biens, parce que la compagnie d'assurance lui paie les 500 000 \$.

M. Christie: Si une société achète pour 100 millions de dollars d'assurance et est condamnée à payer 200 millions de dollars, pourquoi ne pourriez-vous pas dire tout aussi bien que, une fois payés les 100 millions, elle n'est pas responsable des 100 millions suivants?

Le sénateur Kenny: Parce qu'elle a acheté quelque chose d'autre de valeur.

M. Christie: Elle a accru ses avoirs.

M. Rudnai: Je pense que, d'une certaine façon, vous abordez cela selon l'optique de votre client, les six grands. Nous abordons cela du point de vue plus large d'un groupe de professionnels qui ne savent pas réellement quelle limite d'assurance-responsabilité professionnelle ils doivent acheter.

M. Christie: Je ne parlais pas de la question de savoir si c'est une bonne ou une mauvaise chose que d'acheter une telle assurance. Je réfléchissais aux changements qu'il faudrait apporter à la loi pour que ce devienne possible. Il faudrait une modification majeure de la législation sur la faillite.

M. Painter: Dans le cas d'une société à responsabilité limitée, les avoirs sont plafonnés. En autorisant les associés à acheter une assurance, vous augmentez les avoirs.

M. Christie: Selon les six grands, ils n'ont pas besoin de cela dès lors qu'ils ont la responsabilité limitée.

M. Rudnai: N'oubliez pas que cela pourrait également agrandir le pot. Si je suis associé, dans le régime actuel de responsabilité illimitée, je vais faire tout mon possible pour cacher mes biens. Je vais les aliéner ou quelque chose du genre. Si je pouvais avoir une assurance m'offrant la garantie financière de ne pas perdre mes biens, il serait dans mon intérêt de rester dans la régularité. Ce mécanisme présente peut-être un intérêt public de ce point de vue, en ce sens qu'il mettrait davantage d'argent dans le pot, plutôt que moins.

Le sénateur Hervieux-Payette: Mais je n'irais pas jusqu'à une couverture illimitée. Je vois cela un peu comme l'autorisation de conserver un minimum de biens en cas de faillite, de façon à pouvoir dormir dans un lit, et cetera.

Le sénateur Kenny: Différentes personnes ont des besoins différents.

Mr. Christie: That thought would apply to any bankruptcy for any reason. Why wouldn't anyone be able to protect their assets?

The Chairman: Why would you just limit it?

Senator Kenny: Earlier you said that CAP would not be applicable to the big six because they take care of the problem through trusts. Very briefly, how do the big six take care of this problem?

Mr. Christie: The proposal — and I think it was agreed that it would work — was to set up an independent trust, with separate trustees, the sole purpose of which would be to make an offer to a plaintiff to settle litigation in return for waiving their rights against the partners.

You have years to build this trust up. Then, if you are sued and someone arrives at your front door to take your house, you could say, "You can go through all that hassle, which will be a long process of bankrupting us, or there is a pot over here that will pay you this money. However, the terms of that trust are (a) that it is not an asset of the partnership and (b) that they can only pay you if you agree not to pursue us." Nobody, to the best of any knowledge, has actually done that yet. I can't imagine why because I think it is a great idea.

Mr. Rudnai: We considered that solution for CAP to get around having to sell the policy to a spouse. With such a low premium, the problem was the cost of setting up individual trusts for individual partners, bearing in mind these people could be sued personally as well.

Senator Kenny: I don't understand when you say the premium is so low. You are setting the premium.

Senator Angus: The underwriters are setting the premium.

Senator Kenny: That is what I don't understand. When you say the premium is so low, you are implying that, if it was £500 instead of £300, nobody would buy the thing. Is that what you are saying?

Mr. Rudnai: Absolutely. We did talk to a number of partners in medium and small firms who said that, if they could get the product for the same kind of money that they were paying for car insurance, they would buy it. However, if it entailed a large premium, then they would try to do it another way or stay with the coverage they already had.

Senator Kenny: What would the same person pay for life insurance, assuming he was 40 years of age and had two young children?

Senator Angus: And a non-smoker.

Mr. Rudnai: I don't know the answer to that.

Senator Kenny: He would be paying a couple of thousand pounds, would he not?

Mr Rudnai: Life insurance to some extent is viewed as an investment. You normally would buy it as part of an investment

M. Christie: Cette idée pourrait s'appliquer à toute faillite, déclarée pour n'importe quelle raison. Pourquoi tout le monde ne pourrait-il pas protéger ainsi ses biens?

Le président: Pourquoi le limiter à quelques-uns?

Le sénateur Kenny: Vous avez dit tout à l'heure que la PAC ne serait pas intéressante pour les six grands parce qu'ils règlent le problème au moyen de fiducies. Très brièvement, de quelle manière les six grands règlent-ils ce problème?

M. Christie: L'idée — et je pense qu'il a été convenu qu'elle marcherait — est de créer une fiducie indépendante, avec des fiduciaires distincts, dont le seul but serait de faire une offre à un plaignant pour l'indemniser en échange de la renonciation à poursuivre les associés.

Vous avez des années pour accumuler des réserves dans la fiducie. Ensuite, si vous êtes poursuivi et que quelqu'un se présente à votre porte pour vous prendre votre maison, vous pouvez lui dire: «Vous pouvez entamer cette longue procédure judiciaire qui va nous mettre en faillite, ou bien il y a là ce fonds qui peut vous payer tant. Cependant, les conditions de création de la fiducie sont a) qu'elle n'est pas un bien de la société et b) ses administrateurs ne peuvent vous payer que si vous vous engagez à ne pas nous poursuivre». À ma connaissance, personne n'a encore fait cela. Je ne puis imaginer pourquoi, car cela me paraît une excellente idée.

M. Rudnai: Nous avons envisagé cette solution pour la PAC, pour éviter d'avoir à vendre la police à un conjoint. Avec une prime aussi faible, le problème était le coût de la mise sur pied de fiducies individuelles pour des associés individuels, sachant que ces personnes peuvent également être poursuivies en leur nom personnel.

Le sénateur Kenny: Je ne comprends pas lorsque vous dites que la prime est si faible. C'est vous qui fixez la prime.

Le sénateur Angus: Les souscripteurs fixent la prime.

Le sénateur Kenny: C'est ce que je ne comprends pas. Lorsque vous dites que la prime est si faible, vous sous-entendez que si elle était de 500 livres au lieu de 300 livres, nul ne voudrait acheter cette assurance. Est-ce là ce que vous dites?

M. Rudnai: Absolument. Nous avons parlé à un certain nombre d'associés de petits et moyens cabinets qui ont dit que s'ils pouvaient obtenir ce produit pour un montant similaire à ce que coûte une assurance de voiture, ils l'achèteraient. Cependant, si la prime était supérieure, alors ils chercheraient un autre moyen ou se contenteraient de la couverture qu'ils ont déjà.

Le sénateur Kenny: Que paierait la même personne pour une assurance-vie, en supposant qu'elle soit âgée de 40 ans et ait deux jeunes enfants?

Le sénateur Angus: Et ne fume pas.

M. Rudnai: Je ne connais pas la réponse.

Le sénateur Kenny: Elle paierait bien 2 000 livres, n'est-ce pas?

M. Rudnai: L'assurance-vie, dans une certaine mesure, est considérée comme un placement. Normalement, vous l'achetez programme rather than as a pure life policy. For a pure life policy, I guess it would be 20 or 30 pounds a month.

The Chairman: I suggest that we hear from Mr. Speare-Cole now on the reinsurance issue.

Mr. Alastair Speare-Cole, Alexander Howden: There are many aspects of reinsurance that I could waffle along about, but I am sure there are things that you have focused on over the course of today's discussions. Let me start by giving a bit of the background.

Senator Angus: Please don't assume that we understand what reinsurance is, what a reinsurance treaty is and how it works. Give us a brief introduction of that and how primary carriers lay off the risk.

Mr. Speare-Cole: The London insurance market has developed has developed in a slightly different way from the insurance market on continental Europe. In London, the structure that was born around Lloyds is very much a co-insurance one, so you have many carriers taking small shares of risk.

Senator Angus: A subscription market?

Mr. Speare-Cole: A subscription market, exactly. The German market, for instance, has regional insurance companies who need to lay off risks with centralized reinsurance companies, so there is a much greater degree of reinsurance.

Reinsurance is either a sharing mechanism or a risk transference mechanism — and I don't think we have to get into all the details of those. Sometimes reinsurance is just a substitution for capital or a way of sharing the risk: "I can't keep all of this; I can keep 10 per cent of it. I need to write all of it, so will you take 90per cent of everything I do and follow my fortunes totally?"

Other forms of reinsurance are excess of loss reinsurance where essentially the catastrophe risk is stripped out of the original book and placed with reinsurers for an appropriate risk premium, and therefore, the bulk of the day-to-day risk and the bulk of the day-to-day premium are retained by the insurer, and a small percentage, but often a very large limit of liability, is placed with reinsurers.

Senator Angus: Who have no direct contractual relationship with the insured.

Mr. Speare-Cole: Absolutely. In fact, a feature of all reinsurance is that there is no direct relationship between the reinsurer and the insured. There are in the United States and, to a lesser extent, in the Canadian market contractual provisions which allow a defaulted insurer to be essentially removed from the scene and the insured to cut through to the reinsurer, but that is a contractual provision rather than an implied condition of the insurance and then the reinsurance contract behind it.

dans le cadre d'un programme d'investissement, plutôt que comme assurance-vie pure. Pour une assurance-vie pure, je suppose que ce serait de l'ordre de 20 ou 30 livres par mois.

Le président: Je propose que nous donnions la parole à M. Speare-Cole maintenant, pour parler de réassurance.

M. Alastair Speare-Cole, Alexander Howden: Il y a quantité d'aspects de la réassurance dont je pourrais vous parler longuement, mais je suis sûr que vous en avez déjà abordé un certain nombre dans le courant de vos entretiens d'aujourd'hui. Permettez-moi de commencer par vous donner un peu de contexte.

Le sénateur Angus: S'il vous plaît, ne tenez pas pour acquis que nous savons ce qu'est la réassurance, ce qu'est un traité de réassurance et comment il fonctionne. Expliquez-nous cela brièvement, en indiquant comment les assureurs primaires transmettent le risque.

M. Speare-Cole: Le marché de l'assurance londonien s'est développé de façon légèrement différente de celui de l'Europe continentale. À Londres, la structure qui s'est constituée autour de Lloyds est largement caractérisée par la coassurance, c'est-à-dire que vous avez de nombreux porteurs assumant de petites parts de risque.

Le sénateur Angus: Un marché de souscription?

M. Speare-Cole: Un marché de souscription, exactement. Le marché allemand, par exemple, est composé de compagnies d'assurance régionales qui ont besoin de transmettre des risques à des compagnies de réassurance centralisées, si bien qu'il y a une plus grosse proportion de réassurance.

La réassurance est un mécanisme soit de partage soit de transfert de risque et je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'entrer dans ces détails. Parfois, la réassurance n'est qu'une substitution de capital ou une façon de partager le risque: «Je ne puis conserver tout cela, je peux en garder 10 p. 100. Je dois souscrire le tout, alors allez-vous me prendre 90 p. 100 de tout ce que je souscris et vous aligner totalement sur moi?»

D'autres formes de réassurance sont une réassurance en excédent de pertes, c'est-à-dire que, en substance, le risque de catastrophe est extrait du portefeuille initial et placé auprès de réassureurs contre une prime de risque appropriée et, par conséquent, la masse du risque ordinaire et des primes ordinaires est conservée par l'assureur et un petit pourcentage, mais souvent assorti d'une très haute limite de responsabilité, placé auprès de réassureurs.

Le sénateur Angus: Qui n'ont pas de lien contractuel direct avec les assurés.

M. Speare-Cole: Absolument. De fait, une caractéristique de toute réassurance est qu'il n'y a pas de lien direct entre le réassureur et l'assuré. Il y a aux États-Unis, et dans une mesure moindre au Canada, des dispositions contractuelles qui permettent de court-circuiter un assureur failli, de telle façon que l'assuré puisse s'adresser directement au réassureur, mais c'est là une disposition contractuelle expresse plutôt qu'une condition implicite de la police d'assurance et du contrat de réassurance.

Senator Angus: Without an appropriate cut-through provision, the insured can't get at the reinsurer?

Mr. Speare-Cole: No.

Senator Angus: Even in the case of insolvency?

Mr. Speare-Cole: If reinsurance claims are due to the firm or the practice that has become insolvent, then they become general assets of that liquidation. It helps in the pence-on-the-pound or the cents-on-the-dollar recovery by whatever creditor. That is how reinsurance works.

Senator Hervieux-Payette: Do you have a lot more insurers than reinsurers, since it is a two-tier organisation?

Mr. Speare-Cole: In theory that should be the case. However, in recent years there has been a proliferation of reinsurance carriers. As well, the larger insurance will have set up dedicated reinsurance arms and subsidiaries, so the ratio is not as extreme as you might imagine.

To give you a business statistic off the top of my head, I think in the U.K. there are approximately 50 motor insurers who are carrying motor insurance and probably 40 reinsurers who will quote reinsurance for those insurers. As well, many insurers from the U.S., Germany and France are represented here. There is an almost an equality of the back and the front ends.

Senator Kenny: Why would an auto insurer require a reinsurer? Is that not a high volume, low —

Senator Angus: Perhaps he doesn't have the capital.

Mr. Speare-Cole: Precisely; that is why, in some cases, they buy reinsurance. There was a notable and very sad death just recently in the insurance market, a one Matthew Harding. If Matthew Harding had been killed in the car coming back from Heathrow airport rather than in the helicopter to Heathrow, and there had been someone at fault, there would probably have been about a £100 million or a £150 million pound claim against an insurer for his loss of earnings going forward to the future. If you are writing £100 hundred million pounds of original business, £150 million pounds might bankrupt you. It would certainly muck up your day.

A fundamental feature of reinsurance is to create balance in the original portfolio to take out catastrophe risk so that you can concentrate on balance within the income you have and the number of risk units that you insure.

The Chairman: Tell us about reinsurance vis-à-vis professionals in general. If you have any comments specific to auditors, we would welcome those, but vis-à-vis barristers, architects or whatever. Le sénateur Angus: En l'absence d'une disposition de court-circuitage appropriée, l'assuré ne peut s'attaquer au réassureur?

M. Speare-Cole: Non.

Le sénateur Angus: Même en cas d'insolvabilité?

M. Speare-Cole: Si des réclamations de réassurance sont dues à la compagnie ou au cabinet devenu insolvable, ces dernières deviennent des avoirs généraux de cette liquidation. Elles augmentent d'autant la proportion des créances recouvrées par les créanciers de toute nature. Voilà comment fonctionne la réassurance.

Le sénateur Hervieux-Payette: Y a-t-il beaucoup plus d'assureurs que de réassureurs, sachant qu'il s'agit d'un marché à deux paliers?

M. Speare-Cole: En théorie, ce devrait être le cas. Cependant, ces dernières années, on a assisté à une prolifération de réassureurs. Par ailleurs, les grosses compagnies d'assurance se sont dotées de filiales de réassurance, si bien que le rapport n'est pas aussi extrême que vous pourriez l'imaginer.

Pour vous donner un chiffre au hasard, je pense qu'au Royaume-Uni, il y a une cinquantaine d'assureurs offrant une assurance automobile et probablement une quarantaine de réassureurs pour ces derniers. Par ailleurs, maintes compagnies d'assurance américaines, allemandes et françaises sont représentées ici. Îl y a presque qu'un nombre égal d'assureurs aux deux paliers.

Le sénateur Kenny: Pourquoi une compagnie d'assurance automobile aurait-elle besoin d'un réassureur? N'est-ce pas là une activité à fort volume et à faible...

Le sénateur Angus: Peut-être n'a-t-elle pas le capital.

M. Speare-Cole: Précisément; c'est la raison pour laquelle, dans bien des cas, elles achètent une réassurance. Le marché de l'assurance a connu récemment le décès très triste d'une personnalité connue, un certain Matthew Harding. Si Matthew Harding avait été tué dans sa voiture au retour de l'aéroport Heathrow plutôt que dans l'hélicoptère de Heathrow, et si quelqu'un en avait été responsable, il y aurait eu sans doute une note de 100 à 150 millions de livres à régler par un assureur, pour la perte de revenus futurs de M. Harding. Si vous avez un portefeuille original de 100 millions de livres de police d'assurance, un sinistre de 150 millions de livres peut vous mettre en faillite. Cela vous ferait passer certainement un sale moment.

Une caractéristique fondamentale de la réassurance est d'équilibrer le portefeuille original, de façon à en extraire le risque de catastrophe, permettant à l'assureur de se concentrer sur l'équilibre entre ses flux de revenus et le nombre d'unités de risque qu'il assure.

Le président: Parlez-nous de la réassurance du point de vue des professions libérales en général. Si vous avez quelque chose de précis concernant les comptables, nous serions ravis de l'entendre, mais vous pouvez nous parler aussi des avocats, des architectes ou d'autres professions libérales.

Mr. Speare-Cole: Insurers can be divided into two or three camps. There are those who are almost totally independent of any reinsurance for the line they write, and they might write £5 million or \$10 million on a single professional or professional partnership. There are others who will trade alongside them, often with the same line size. The line size is a commercial tool rather than just —

The Chairman: What do you mean by "line size?"

Mr. Speare-Cole: The actual commitment that they can make to an individual partnership. Insurer A might be able to subscribe a £10 million commitment to a partnership; insurer B might be able to do twice that, and insurer C half of that.

The very large companies, the Signas and the AIGs of the world, can write their line totally net of reinsurance, because, when viewed as part of their whole portfolio, this is a line size for a single loss which is in balance with their capital. There are others who will trade alongside them in the same market who cannot do that. The point I am trying to make is that the line size, the size of commitment one can make on a single risk, is often of commercial significance rather than just a sort of theoretical thing.

Someone like Mr. Rudnai will not place business with people who have too small a line size because it requires too much effort. It means another visit, another negotiation and everything else. What he wants to do is place it with the smallest number of people possible.

Mr. Rudnai: The insurers who have a larger line, whether that is fully reinsured or —

The Chairman: You don't care whether it is reinsured or not?

Mr. Rudnai: I don't really care whether it is reinsured, although I do have some interest in that, possibly. Certainly they have a larger holding than I do in terms of negotiating terms and conditions. The larger their line the more likely it is that they will be able to influence me about the terms and conditions that they are prepared to offer me; whereas, if they restricted themselves to their net line, they would have very little influence because I would really be talking to the bigger boys. It gives them more underwriting influence as well.

Mr. Speare-Cole: Those people who need to get reinsurance get reinsurance and those who don't, don't. They would come to someone like me and say "Alastair, I am joining this new company. They have never written professional indemnity before I want to write £5 million worth of income. I need to make my stake in the market. I need a £5 million line. Will you go out and buy me treaty reinsurance. I can probably afford to keep a quarter of a million pounds on any one insured myself."

I will go and buy them risk cover of perhaps £4.75 million in excess of £250,000, so if they had a loss —

M. Speare-Cole: Les assureurs peuvent se diviser en deux ou trois catégories. Il y a ceux qui sont presque totalement indépendants de toute réassurance pour les montants qu'ils assurent, et ils peuvent assurer un membre de profession libérale ou un cabinet pour 5 ou 10 millions de livres. Il y en a d'autres qui opèrent à côté d'eux, offrant souvent une ligne de même montant. Le montant de ligne est un outil commercial plutôt que simplement...

Le président: Qu'entendez-vous par «montant de ligne»?

M. Speare-Cole: L'engagement qu'ils peuvent prendre à l'égard d'un cabinet donné. L'assureur A peut pouvoir souscrire une assurance de 10 millions de livres pour un cabinet; l'assureur B pourra offrir le double et l'assureur C la moitié seulement.

Les très grosses compagnies, les Signas et AIG de ce monde, peuvent se passer presque entièrement de réassurance car, dans le cadre de leur portefeuille d'ensemble, c'est un montant de sinistre qui n'est pas disproportionné par rapport à leur capital. Il y en a d'autres, en concurrence avec eux, qui ne peuvent le faire. Ce que je veux faire ressortir, c'est que le montant de ligne, c'est-à-dire l'ampleur de l'engagement que l'on peut prendre sur un risque unique, est souvent d'importance commerciale plutôt que simplement quelque chose de théorique.

Quelqu'un comme M. Rudnai ne placera pas des assurances pour des gens qui ont un montant de ligne trop faible car cela exige trop d'efforts. Cela suppose trop de visites, trop de négociations et tout le reste. Ce qu'il veut faire, c'est placer auprès du plus petit nombre de gens possible.

M. Rudnai: Les assureurs qui ont une ligne plus importante, que celle-ci soit pleinement réassurée ou...

Le président: Peu vous importe qu'ils soient réassurés ou non?

M. Rudnai: Je ne m'en soucie pas réellement, sauf que cela peut m'intéresser marginalement. Cela leur donnera plus de poids dans les négociations. Plus leur ligne est importante et plus ils seront susceptibles de m'influencer de par les conditions qu'ils pourront m'offrir, alors que s'ils se limitent à leur ligne nette, ils auront très peu d'influence sur moi car j'irais plutôt chercher du côté des plus gros qu'eux. Cela leur donne également une plus grande influence sur le plan de la souscription.

M. Speare-Cole: Ceux qui ont besoin de réassurance se réassurent et ceux qui n'en ont pas besoin ne le font pas. Ils viennent voir quelqu'un comme moi pour dire: «Alastair, j'entre dans cette nouvelle compagnie. Elle n'a jamais fait d'assurance-responsabilité professionnelle auparavant. Je veux pouvoir rédiger des polices pour 5 millions de livres. J'ai besoin de me tailler une place sur le marché. J'ai besoin d'une ligne de 5 millions de livres. Trouve-moi une réassurance par traité. Je peux probablement me permettre de garder un quart de million de livres moi-même par assuré».

Je lui cherche alors une couverture de risque d'environ 4,75 millions de livres en excédent de 250 000 livres, si bien que s'il a un sinistre...

Senator Angus: Out of the premium paid for the whole fee?

Mr. Speare-Cole: Exactly. My client, being the reinsurer, will write the £5 million line. He adds up all the premium, and I will take a percentage of it to the reinsurance market to pay for that £4.75 million in excess of 250,000 pounds. If he has a £500,000 claim, then he would pay the first £250,000 and the next £250,000 I would collect from the reinsurers.

The problem is that, particularly in professional indemnity, it is a class of business which has a relatively small number of risk units. There are a relatively small number of professionals or professional partnerships out there relative to the sort of premium they can generate and the types of claims they can produce. Therefore, it is a very much more volatile and less predictable class of business than, shall we say, motor, personal or even property lines.

A lot of reinsurers are adverse to writing professional indemnity. A number of things are difficult to judge, such as event definitions. How you define what is contained within a single reinsurance claim, or a single insurance claim for that matter, is a complex procedure. In both your country and ours there is conflicting case law as to what is one error and omission or what is a series of related errors and omissions or what is a series of unrelated errors and omissions.

A solicitor or an accountant may write to 200 people, saying, "I would like to make this offer. I think you should invest in this." Of those 200 people, perhaps 100 will respond immediately saying, "Yes, here is my cheque." End of story. Another 100 call him on the telephone looking for advice and saying, "Will it fit with my investment portfolio?", or whatever.

I believe that in Australia that was judged by the court as being 101 separate events. The people who had just sent their cheques they were considered as one event because they had been given poor advice in the first place. All the others who had asked for more advice were treated as separate event. How do you treat that from the point of view of reinsurance? The reinsurers say, "Come to me with the one event, but the rest are will have to be covered by your quarter of a million." Time and time again, the reinsured says, "No, no, I want this all treated as one event".

Senator Angus: As one transaction?

Mr. Speare-Cole: Many solicitors have been defeated when they have tried to come up with a foolproof professional indemnity event definition which controls where the reinsurance starts and where the net account ends. That is one area that is very difficult for reinsurers. I think I mentioned as well the volatility and the lack of risk units in comparison to the liabilities involved.

Le sénateur Angus: Sur la prime payée pour la police complète?

M. Speare-Cole: Exactement. Mon client, l'assureur, rédige la ligne de 5 millions de livres. Il touche la prime, et j'en prends un pourcentage que je place sur le marché de la réassurance pour payer la couverture de ces 4,75 millions de livres en excédent de 250 000 livres. S'il a un sinistre de 500 000 livres, il paie les premiers 250 000 livres et je vais chercher les 250 000 livres suivantes auprès des réassureurs.

Le problème, particulièrement en matière d'indemnité professionnelle, c'est qu'il y a un nombre relativement faible d'unités de risque. Il y a un nombre relativement faible de professionnels ou de cabinets de professionnels, par rapport au montant de primes qu'ils peuvent générer et des types de réclamations qu'ils peuvent produire. Par conséquent, c'est une branche d'assurance beaucoup plus volatile et moins prévisible que, mettons, l'assurance automobile, l'assurance personnelle ou même l'assurance de biens.

Beaucoup de réassureurs sont réticents à souscrire des assurances-responsabilité professionnelle. Un certain nombre de choses sont difficiles à juger, telles que les définitions d'événements. C'est une procédure complexe que de définir ce qui est englobé dans une seule et même réclamation de réassurance, ou même une seule réclamation d'assurance. Dans votre pays et dans le nôtre, il y a une jurisprudence contradictoire sur ce qu'est une erreur et omission, ou ce qui est une série d'erreurs et d'omissions connexes ou ce qu'est une série d'erreurs et d'omissions indépendantes.

Un avocat ou un comptable peut écrire à 200 personnes, disant: «J'aimerais vous faire une offre. Je pense que vous devriez investir dans ceci». Sur ces 200 personnes, 100 peut-être vont répondre immédiatement en envoyant un chèque. Fin de l'histoire. Cent autres vont appeler l'intéressé au téléphone pour demander conseil et demander: «Est-ce que cela cadre bien avec mon portefeuille de placements?», ou quelque chose du genre.

Je crois qu'en Australie, cela a été jugé par un tribunal comme constituant un événement séparé. Les personnes qui ont simplement envoyé leur chèque ont été considérées comme un événement, parce qu'elles ont reçu un mauvais conseil initial. Toutes les autres qui avaient demandé de plus amples renseignements ont été traitées comme événement séparé. Comment traitez-vous cela du point de vue de la réassurance? Les réassureurs diront: «Je vous règle un seul sinistre; les autres devront être couverts par votre quart de million». Le réassuré, pour sa part, dira: «Non, non, je veux que tout cela soit traité comme un seul événement».

Le sénateur Angus: Une seule transaction?

M. Speare-Cole: De nombreux avocats ont échoué à trouver une définition inattaquable de l'événement en matière d'indemnité professionnelle, et c'est cette définition qui détermine où commence la réassurance et où s'arrête le compte net. C'est là une branche d'assurance qui est très difficile pour les réassureurs. Je pense avoir mentionné également la volatilité et le petit nombre d'unités de risque par comparaison avec les indemnités potentielles.

In the securities world and in the mergers and acquisitions world, there is incredible potential for loss. It is almost impossible, statistically, to predict how often such losses could arise. Moreover, the losses could amount to £400 million, £600 million pound loss or even £1 billion.

Senator Angus: That is the story on accountants right there.

Mr. Speare-Cole: Absolutely, and the reinsurer is in a much more volatile position, a much more vulnerable position, than the insurer. Suppose our insurer writes £100 million of premium. He reinsures himself for just the catastrophe exposure, and that probably costs him £10 million. The reinsurer is now carrying 90 per cent of the catastrophe risk for £10 million. His vulnerability is greater than that of the insurer because he is less able to predict the sequence of claims that could arise from the Canadian solicitors market or the Canadian accountancy market. The insurer can retain at least some of the original premium; whereas, the reinsurer is being asked to take the very high limit which could occur infrequently.

Reinsurers are not attracted to this class of business. The next question is: Why can't they put the price up and get better returns? Ultimately, it is a function of a complicated market as to where the attractiveness ends. It seems to me that the insurance-plusreinsurance market runs out of steam at about £200 million. I imagine there are placements above £2 hundred million for professionals, but it becomes extremely difficult to add another £100 million.

The Chairman: That is per firm, not per individual?

Mr. Speare-Cole: That is per firm.

The Chairman: To that extent, it is easier to insure and reinsure small firms because small firms — and I am thinking of accountants now — are not auditing major companies and any suit against them is not likely to be at a stratospheric level. It is not going to be the billion-dollar lawsuit.

Mr. Speare-Cole: To give you sort of an example of that phenomenon in a different form; every summer we have a sort of shindig in the London market where solicitors renew their professional indemnity covers to be effective on September 1.

Senator Angus: Why is it September 1 as opposed to December 31?

Mr. Speare-Cole: Because it fits in with the underlying solicitors indemnity fund scheme and it has become a fairly traditional event. Every year there is a great deal of gossip about who is going to do what and what the prices will be. A lot of money floats around on that one renewal date for that one class of business, and special protections are geared up for it.

Dans le monde de la bourse et des fusions et acquisitions, il y a un potentiel de pertes incroyable. Il est presque impossible, statistiquement, de prévoir avec quelle fréquence ces pertes peuvent survenir. En outre, ces pertes peuvent atteindre 400 millions de livres, 600 millions de livres ou même 1 milliard de livres.

Le sénateur Angus: C'est exactement le problème avec les comptables.

M. Speare-Cole: Absolument, et le réassureur est dans une situation beaucoup plus volatile, beaucoup plus vulnérable que l'assureur. Supposons que l'assureur touche 100 millions de livres de prime. Il se réassure uniquement pour les risques de catastrophe, et cela lui coûte probablement 10 millions de livres. Le réassureur supporte donc 90 p. 100 du risque de catastrophe pour 10 millions de livres de prime. Sa vulnérabilité est plus grande que celle de l'assureur, car il est moins en mesure de prédire la séquence des réclamations qui pourrait se présenter sur le marché canadien du conseil juridique ou de la comptabilité. L'assureur pourra conserver au moins une partie de la prime initiale; au contraire, le réassureur doit prendre en charge le sinistre très élevé qui peut se produire à faible fréquence.

Les réassureurs ne sont pas attirés par cette branche d'assurance. Vous allez tout de suite me demander: pourquoi ne peuvent-ils augmenter leurs prix et obtenir ainsi un meilleur rendement? En fin de compte, c'est le résultat d'un marché complexe qui détermine où l'attrait prend fin. Il me semble que le marché de l'assurance plus réassurance s'enraye aux alentours de 200 millions de livres. J'imagine qu'il y a des polices pour des montants supérieurs à 200 millions de livres pour les professions libérales, mais il devient extrêmement difficile d'ajouter 100 millions de livres de plus.

Le président: Vous parlez là de cabinets, non de personnes?

M. Speare-Cole: Par cabinet.

Le président: De ce point de vue, il est plus facile d'assurer et réassurer de petits cabinets car ces derniers — et je songe là aux comptables — ne sont pas de grosses compagnies de vérification et toute poursuite contre eux est peu susceptible d'atteindre un niveau stratosphérique. Ce ne sera pas un procès pour 1 milliard de dollars.

M. Speare-Cole: Pour vous donner un exemple de ce phénomène sous une forme différente: chaque été, nous avons une espèce de branle-bas sur le marché de Londres, lorsque les avocats renouvellent leur assurance-responsabilité professionnelle à compter du $1_{\rm cr}$ septembre.

Le sénateur Angus: Pourquoi le 1^{er} septembre plutôt que le 31 décembre?

M. Speare-Cole: Parce que c'est en rapport avec le régime obligatoire d'assurance-responsabilité des avocats et c'est devenu un événement assez traditionnel. Chaque année circulent quantité de rumeurs sur qui va faire quoi et quels seront les prix. Beaucoup d'argent flotte autour de cette date de renouvellement dans cette branche d'assurance, et toutes sortes de protections spéciales sont mises en place pour cela.

Reinsurers actually measure their peak accumulation on a professional indemnity book by trying to find out how many of their insurance clients, the insurers, have particular lines. Clifford Chance is the benchmark, because they usually buys the biggest amount of professional indemnity. A reinsurer will go to all his insurers and say, "Tell me what you have written on Clifford Chance, so that I know what my maximum exposure to this book of business will be for a single loss.

It is an extraordinary phenomenon. For example, I have a client who sits there with perhaps £10 million or £20 million worth of capacity, and he waits. He does not use his capacity until the broker comes in saying, "I have reached £150 million and now I am stuck." At that point my client will say "I can help you", and he will write a line in excess of the figure the broker has reached and then he will charge as much as he can get that firm to part with, which is quite often more money than the underlying reinsurance which is more exposed.

The Chairman: And which is going to be called on first?

Mr. Speare-Cole: Absolutely. The higher you go, the more expensive it becomes. Those people who have still have capacity left can command a greater price. The senior partner who is buying says, "To go from £150 million to £160 million cost me £100,000. Now I want to go from £160 million to £170 million, and you are asking me for a further quarter of a million pounds. Enough is enough; I have to stop." You can see how the reinsurance capacity dries out.

Senator Kenny: It is straight supply and demand?

Mr. Speare-Cole: Absolutely.

The Chairman: At some point the marginal cost to the firm becomes sufficiently high that they prefer the risk to the marginal cost.

Mr. Speare-Cole: Absolutely right.

The Chairman: Some people said this morning that they would not insure accountancy firms in the current climate, and everyone said they would not touch the big six.

Senator Angus: They have been burned in the past.

Mr. Speare-Cole: There is another aspect to that. We have been talking about insurance as though it were an annual business. If you look at it over time, all the professions are very vulnerable to something happening out there in the economy or in the legal environment which affects all of them in sequence. A major recession means that people go bankrupt, and the first thing that happens is shareholders start looking for —

Senator Angus: Someone to sue.

Mr. Speare-Cole: Yes, and all the accountants are hit with multiple claims in a very short period of time. The same happened with surveyors when the property crash hit; the surveyors were the fall guys. The surveyors' business over two or three years has cost the insurance industry millions. Les réassureurs mesurent leur accumulation de pointe dans un portefeuille d'indemnisation professionnelle en essayant de savoir combien de leurs clients assureurs, les compagnies d'assurance, ont de lignes particulières. Clifford Chance est l'étalon, car ce cabinet achète habituellement le plus gros montant d'assurance indemnité professionnelle. Le réassureur va aller voir tous ses assureurs et leur dire: «Dites-moi pour combien vous avez assuré Clifford Chance, afin que je connaisse mon exposition maximale pour une perte unique dans ce portefeuille».

C'est un phénomène extraordinaire. Par exemple, j'ai un client qui a une capacité de peut-être 10 ou 20 millions de livres et il attend et attend. Il n'utilise pas sa capacité jusqu'à ce que le courtier arrive en disant: «J'ai atteint 150 millions de livres et maintenant, je suis coincé». À ce stade, mon client lui dit: «Je peux vous aider» et il rédige une ligne en sus du chiffre que le courtier a déjà atteint et il demande une prime aussi élevée que ce cabinet est prêt à payer, ce qui est souvent plus que ce que touche le réassureur de niveau inférieur qui est pourtant plus exposé.

Le président: Et qui sera le premier à devoir payer?

M. Speare-Cole: Absolument. Plus vous montez dans l'échelle, plus cela devient coûteux. Ceux à qui il reste une capacité peuvent exiger un prix plus élevé. L'associé principal du cabinet qui achète l'assurance dira: «Il m'en coûte 100 000 livres pour passer de 150 à 160 millions de livres. Je veux maintenant passer de 160 à 170 millions de livres, et vous me demandez pour cela un quart de million de livres. C'est trop, je ne peux plus suivre». Vous pouvez voir comment la capacité de réassurance se dissipe.

Le sénateur Kenny: Est-ce purement le jeu de l'offre et de la demande?

M. Speare-Cole: Absolument.

Le président: À un certain moment, le coût marginal pour le cabinet devient suffisamment élevé pour qu'il préfère le risque au coût marginal.

M. Speare-Cole: Tout à fait.

Le président: Certains nous ont dit ce matin qu'ils ne voudraient pas assurer les cabinets comptables dans le climat actuel, et tous ont dit qu'ils ne toucheraient pas aux six grands.

Le sénateur Angus: Ils se sont déjà brûlé les doigts.

M. Speare-Cole: Il y a un autre aspect à cela. Nous avons parlé d'assurance comme si c'était une affaire annuelle. Mais si vous regardez une période plus longue, toutes les professions sont très vulnérables à une évolution de l'économie ou du cadre juridique qui les touche toutes en série. Une grosse récession signifie que des gens font faillite, et la première chose que font les actionnaires, c'est de chercher quelqu'un...

Le sénateur Angus: À poursuivre en justice.

M. Speare-Cole: Oui, et tous les comptables essuient des rafales de réclamations en un très bref laps de temps. La même chose est arrivée avec les évaluateurs immobiliers lorsque le marché immobilier s'est effondré; tout le monde s'en est pris aux évaluateurs. L'assurance des évaluateurs a coûté des millions aux assureurs en l'espace de deux ou trois ans.

People who write professional indemnity are vulnerable to something like that coming along. I am sure the people who said they were finished with accountants not only have been badly burned but perhaps are seeing over the horizon something in the legal socio-economic environment which is going to produce a rash of claims against accountants.

Senator Angus: Let me ask a question unrelated to this subject, one which I have been wanting all day to ask.

The Barings Bank situation received tremendous coverage in Canada. In fact, even this committee was asked to look into it. The very integrity of the financial system in Britain, I guess, was imperiled by the event at Barings, and everyone suddenly had to look at how many gazillion dollars could be transferred in the wink of an eye through computers, and so on.

First of all, what were the insurance and reinsurance implications of that Barings failure?

Mr. Speare-Cole: Panic, I think, was the first thing. The banks do have various types of cover. They are limited by exactly the same constraints in the market that accountants and solicitors are. In many cases the professional indemnity policy is placed with the same carriers and their treated capacity is almost identical.

There are other covers that banks buy as part of a blanket policy, which are for much smaller limits and don't provide catastrophe cover.

Senator Angus: Is that similar to fidelity, as an example?

Mr. Speare-Cole: Exactly.

Senator Angus: Would there have been fidelity cover for Leeson's activities?

Mr. Speare-Cole: There would be certain provisions under certain circumstances, but probably nowhere near the extent of the professional indemnity. The bank might be indemnified for loss of its own funds, but certainly not for the third-party element.

Senator Angus: The reason I ask is that, when we talk about the immeasurable degree or unpredictable dimension of potential liability of the accountants and the big six, it seems to me that with products like derivatives and other fancy new financial products, it must be analogous in terms of uninsurability.

Mr. Speare-Cole: Let us move the conversation away slightly from the technicality of insurance. If you compare the capitalization of the insurance market with the capitalization of the financial markets, the financial markets are far better equipped to deal with the indemnification of loss due to their own malfeasance than is the insurance industry. That is probably an oversimplification. I can't remember what the combined capitalization of the American insurance industry is, but it is probably not even one-tenth of the capitalization of the banks and the big financial institutions, the fund managers. There comes a time when the

Ceux qui offrent l'assurance indemnisation professionnelle sont vulnérables à une crise de ce genre. Je suis sûr que ceux qui ont dit qu'ils ne voulaient plus assurer les comptables non seulement se sont déjà gravement brûlé les doigts mais entrevoient peut-être quelque chose à l'horizon dans l'environnement socio-économique qui va déclencher une flambée de réclamations contre les comptables.

Le sénateur Angus: Permettez-moi de poser une question qui n'est pas en rapport avec cela, mais que je brûle de poser depuis toute la journée.

On a énormément parlé au Canada de la débâcle de la Banque Barings. Notre comité lui-même a été invité à se pencher sur cette situation. J'imagine que l'intégrité même du système financier britannique a été mise en péril par ce qui est arrivé chez Barings, et tout le monde tout d'un coup s'est rendu compte que des gazillions de dollars peuvent être transférés en un clin d'œil par ordinateur et cetera.

Tout d'abord, quelles étaient les répercussions de la faillite de Barings au niveau de l'assurance et de la réassurance?

M. Speare-Cole: Je pense que la première réaction a été la panique. Les banques ont divers types de couverture. Elles sont limitées exactement par les mêmes contraintes du marché que les comptables et les avocats. Très souvent, leur assurance-responsabilité professionnelle est placée auprès des mêmes assureurs, pour une capacité presque identique.

Il y a d'autres couvertures que les banques achètent dans le cadre d'une police forfaitaire, mais pour des limites bien inférieures et sans couverture en cas de catastrophe.

Le sénateur Angus: Comme l'assurance contre les détournements, par exemple?

M. Speare-Cole: Exactement.

Le sénateur Angus: Est-ce que l'assurance contre les détournements couvrait les activités de Leeson?

M. Speare-Cole: Il pouvait y avoir certaines dispositions dans certaines circonstances, mais probablement rien de l'ampleur d'une indemnité professionnelle. La banque a pu être indemnisée pour la perte de ses fonds propres, mais certainement pas pour ceux des tiers.

Le sénateur Angus: La raison pour laquelle je pose la question c'est que, lorsqu'on parle de l'imprévisibilité des pertes potentielles des comptables et des six grands, il me semble qu'avec des produits comme les instruments dérivés et d'autres nouveaux produits financiers sophistiqués, la situation doit être la même du point de vue de l'assurabilité.

M. Speare-Cole: Laissons un peu de côté l'aspect technique de l'assurance. Si vous comparez la capitalisation du marché de l'assurance à celle des marchés financiers, les marchés financiers sont beaucoup mieux équipés pour assurer l'indemnisation des pertes dues à leur propre négligence que l'industrie de l'assurance. C'est sans doute une simplification excessive. Je ne me souviens plus de ce qu'est la capitalisation globale du secteur américain de l'assurance, mais elle n'atteint probablement pas un dixième de la capitalisation des banques et des grosses institutions financières, les administrateurs de fonds. Il vient un moment où les risques

risks generated by currency markets, by futures and all those sorts of thing are beyond the capitalization of the insurance industry's ability to absorb. If you want indemnification as opposed to relying on the caveat emptor principle, you have to invent new structures.

Mr. Christie: The figures that come to my mind are that the global equity capital of the insurance business is \$1,000 million and the capital market is \$13 trillion.

Mr. Speare-Cole: Yes, I think that is the statistic.

Mr. Christie: And the U.S. is \$450 billion. Don't ask me to write that down, because I will not get all the zeros.

Mr. Speare-Cole: I have forgotten your question about Barings.

Senator Angus: It was really whether it is an uninsurable, and I was trying to find an analogy. The Chairman was asking this morning whether there were other situations where it was impossible to get insurance — and this is quite apart from the joint and several issue.

Mr. Speare-Cole: Are we talking across everything or just purely in the professional indemnity world that we are talking about?

Senator Hervieux-Payette: No, in other sectors.

Senator Kenny: The question this morning was about other sectors.

Mr. Rudnai: On the crime side of the cover. If Barings were buying £200 million, would it really make much of a difference? I think that was the issue you were raising about the accountants as well. The exposure is so much greater than the affordable capacity that they can access in the insurance market that no, it probably doesn't make sense. They buy insurance as much for risk management and day-to-day balance sheet control as they do to actually protect their business.

I don't think there is the kind of capacity within the insurance market to really save the company as such, but you are looking at day-to-day control of the balance sheet as much as anything else.

Senator Angus: I have always had the impression — and I am sure it is wrong — that the reinsurance companies make more money than the primary insurers. Why would that be the case?

Mr. Speare-Cole: If you actually drew a graph of the return on investment of direct insurers, for instance, in the American market, you would find that the cycle moved in little waves up and down, hopefully above the origin. The same kind of graph for the reinsurance industry would show roughly the same sort of cycle, but with much higher peaks and much lower troughs.

engendrés par le marché des devises, le marché des options et toute cette sorte de choses dépassent la capacité d'absorption de l'industrie de l'assurance. Si l'on veut une indemnisation par opposition au principe du caveat emptor, il faut inventer de nouvelles structures.

M. Christie: Les chiffres qui me viennent à l'esprit sont que le capital propre global des compagnies d'assurance est de 1 000 millions de dollars et celui du marché des capitaux de 13 billions de dollars.

M. Speare-Cole: Oui, je pense que c'est juste.

M. Christie: Aux États-Unis, le chiffre est de 450 milliards de dollars. Ne me demandez pas d'écrire cela, je m'y perdrais dans tous les zéros.

M. Speare-Cole: J'ai oublié ce qu'était votre question sur Barings.

Le sénateur Angus: C'était réellement pour savoir si c'est une situation inassurable, et j'essayais de trouver une analogie. Le président a demandé ce matin s'il y avait d'autres situations contre lesquelles il est impossible de s'assurer, et c'est tout à fait indépendant du problème de la responsabilité conjointe et solidaire.

M. Speare-Cole: Parlez-vous de tous les types d'assurance ou simplement d'assurance-responsabilité professionnelle?

Le sénateur Hervieux-Payette: Non, dans tous les secteurs.

Le sénateur Kenny: La question ce matin portait sur tous les secteurs.

M. Rudnai: Pour ce qui est de l'aspect criminalité de la couverture, si Barings achetait pour 200 millions de livres d'assurance, cela ferait-il réellement une grande différence? Je pense que c'est le problème que vous avez soulevé également à l'égard des comptables. L'exposition au risque est tellement plus grande que la capacité à prix abordable que l'on peut trouver sur le marché de l'assurance que cela ne serait probablement pas économique. Les banques achètent de l'assurance autant aux fins de la gestion de risque et des contrôles de bilan au jour le jour que pour protéger l'entreprise.

Je ne pense pas qu'il existe sur le marché de l'assurance une capacité suffisante pour sauver l'entreprise elle-même, et les assurances souscrites le sont surtout pour le contrôle au jour le jour du bilan.

Le sénateur Angus: J'ai toujours eu l'impression — et je suis sûr qu'elle est fausse — que les compagnies de réassurance gagnent plus d'argent que les assureurs primaires. Pourquoi en est-il ainsi, si c'est le cas?

M. Speare-Cole: Si vous établissez une courbe du retour sur l'investissement des assureurs directs, par exemple sur le marché américain, vous verrez qu'elle est caractérisée par de petites vagues, des fluctuations vers le haut et le bas, au-dessus du point d'origine faut-il espérer. Vous retrouverez le même type de courbe dans l'industrie de la réassurance, mais avec des sommets et des creux beaucoup plus prononcés.

Mr. Angus: Is that because the catastrophe protection would cover more?

Mr. Speare-Cole: Yes. In very simplistic terms, there is a gearing effect such that, when original rates are down and the reinsurance rate is calculated as a percentage of that rate, reinsurers are doubly impoverished, and vice versa. That is a fairly contentious remark, because I suspect one could cite all sorts of sectors and all sorts of reinsurers where that is not the case, but I know that was historic. If you were to looked at the casualty insurance industry in America over the period from 1986 to 1996, you would probably find that that was the case.

Senator Angus: Then, of course, we hear about Munich Re which is sort of the ultimate repository for all the wealth of Germany and maybe some of the London wealth.

Mr. Christie: The accountancy profession is doing something about that at some speed, and getting back at quite a rate.

Mr. Speare-Cole: They were very heavy reinsurers of the big six.

The Chairman: They are not doing it any more?

Mr. Speare-Cole: They sure are not doing it any more, and it will be a long time until they do it again. I am going to answer your question which may not help you, but I hope it will be of some interest.

The German market is in a rather unique situation in the industry in that they have an amortization rule whereby they have to write down their assets with time and the shareholdings have to be shown on the balance sheet at the lowest value the shares have ever achieved, not at their current value. The result is that the Munich Re have probably capitalized on a multiple of 5 or 10 of what is shown on the balance sheet and what is shown on the balance sheet is fairly substantial in itself. It also means that the return on capital, if it were measured properly, is minuscule. I think that one day the shareholders of the Munich Re, which are made up largely of a German industry and other German insurers, as the pattern across shareholding in Germany is complicated and reciprocal, will eventually say, "Hold on a minute here, we would actually be better stopping you doing what you are doing, selling up the assets and putting them into Daimler Benz or something." Munich Re will then be under terrific pressure to change the way that they do business.

Yes, Munich Re is a very big company, much bigger than it appears to be. However, whether their reinsurance business can continue in its current form, I don't know. If they do decide ultimately to move away from reinsurance, they will deny the world insurance and reinsurance markets an element of capital that they now enjoy.

The Chairman: Senator Kenny, do you have a final question?

Senator Kenny: It is not so much a question as a comment.

Le sénateur Angus: Est-ce parce que la protection en cas de catastrophe couvre davantage de choses?

M. Speare-Cole: Oui. Très schématiquement, il y a un effet d'amplification tel que, lorsque les taux initiaux sont en baisse, les réassureurs se voient doublement appauvris, puisque le taux de réassurance est calculé en pourcentage de ce taux initial, et inversement. Ce n'est pas tout à fait vrai, car j'ai l'impression que l'on pourrait citer toutes sortes de secteurs et toutes sortes de réassureurs pour qui ce n'est pas le cas, mais c'est la tendance historique. Si vous regardez l'ensemble de l'industrie de l'assurance-accident en Amérique sur la période de 1986 à 1996, vous constaterez probablement que ce que j'ai dit s'est bien produit.

Le sénateur Angus: Ensuite, bien entendu, on nous parle de Munich Re, qui est sans doute le caveau ultime où s'accumule toute la richesse de l'Allemagne et peut-être une partie de celle de Londres.

M. Christie: La profession comptable s'en occupe et ponctionne dans ce trésor à toute allure.

M. Speare-Cole: Cette compagnie était un très gros réassureur des six grands.

Le président: Elle ne l'est plus?

M. Speare-Cole: Certainement pas et il se passera beaucoup de temps avant qu'elle recommence. Je vais vous dire quelque chose qui ne répondra peut-être pas à votre question mais qui pourrait vous intéresser.

Le marché allemand est dans une situation assez particulière en ce sens qu'il y a une règle d'amortissement qui oblige les compagnies à amortir leurs avoirs au fil du temps et les actions qu'elles détiennent doivent être inscrites au bilan à la valeur la plus faible que les actions aient jamais atteinte, et non à leur valeur courante. Le résultat est que la capitalisation de Munich Re est sans doute de cinq à dix fois supérieure à ce qui apparaît à son bilan, lequel n'est déjà pas négligeable. Cela signifie également que le rendement du capital, s'il était correctement mesuré, est minuscule. Je pense qu'un jour les actionnaires de Munich Re, qui sont principalement des entreprises industrielles et des compagnies d'assurance allemandes, car toutes ces entreprises ont des participations croisées en Allemagne, finiront un jour par dire: «Voyons un peu, il vaudrait beaucoup mieux que nous vous disions d'arrêter de faire ce que vous faites, de vendre les éléments d'actifs et de placer cet argent chez Daimler Benz ou quelque chose du genre». Munich Re subira alors une pression terrible pour modifier sa façon de faire.

Oui, Munich Re est une très grosse compagnie, beaucoup plus grosse qu'il n'apparaît. Cependant, je ne sais pas si elle pourra poursuivre sous sa forme actuelle son activité de réassurance. Si elle décide d'abandonner la réassurance, les marchés de l'assurance et de la réassurance perdront une bonne part du capital dont ils bénéficient actuellement.

Le président: Sénateur Kenny, avez-vous une dernière question?

Le sénateur Kenny: Ce n'est pas tant une question qu'un commentaire.

The longer we sit here, the clearer it is becoming that the big six are not going to be insured. The question that has to be asked is: What happens to the economy if one or more of them goes down? What are their options besides insurance?

Those are the sorts of questions that are coming to my mind as we decide on where we go after hearing these presentations.

The Chairman: We have got a lot of issues on the table, a lot of which I don't think would have been raised had we not come over here.

I want to thank all of you for coming here today.

Plus le temps passe, et plus il m'apparaît que les six grands ne vont pas être assurés. La question qu'il faut se poser est celle-ci: qu'advient-il de l'économie si l'un ou plusieurs d'entre eux coulent? Quelles sont leurs options, en dehors de l'assurance?

Voilà le type de question qui me vient à l'esprit, après avoir écouté ces présentations, et lorsque je m'interroge sur ce qu'il convient de faire.

Le président: Nous avons beaucoup de questions à l'esprit, dont beaucoup n'auraient pas surgi si nous n'avions pas fait ce voyage.

Merci à tous d'être venus.

APPENDIX C

JOINT AND SEVERAL LIABILITY AND PROFESSIONAL DEFENDANTS

Interim Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

Chairman
The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman
The Honourable W. David Angus

December 1996

MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby. Chairman

The Honourable W. David Angus, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Austin, Jack, PC
*Fairbairn, Joyce, PC (or Graham, Alasdair B.)
Hervieux-Payette, Céline, PC
Kelleher, James F., PC
Kenny, Colin
Kolber, E. Leo

*Lynch-Staunton (or Berntson, Eric) Meighen, Michael Arthur Oliver, Donald H. Perrault, Raymond, PC St. Germain, Gerry, PC Stewart, John B.

Staff from the Research Branch of the Library of Parliament:

Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Paul Benoit

Clerk of the Committee

^{*}Ex Officio Members

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, March 21, 1996:

"The Honourable Senator Graham, on behalf of Senator Kirby, moved:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada:

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

THAT the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 12, 1996.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle Clerk of the Senate

Extract from the *Tenth Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce* presented in the Senate on Tuesday, November 5, 1996:

"Your Committee... respectfully requests THAT, it be empowered to adjourn from place to place outside Canada for the purpose of pursuing its study of the question of professional liability."

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, November 7, 1996:

"The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
IMPACT OF JOINT AND SEVERAL LIABILITY	3
 (a) Definition of Joint and Several Liability	
PROPORTIONATE LIABILITY	
DEVELOPMENTS IN RELATION TO JOINT AND SEVERAL LIABILITY	15
(a) United States (b) Australia (c) United Kingdom (d) Canada	16
ISSUES TO BE RESOLVED	21
FUTURE WORK OF THE COMMITTEE	27
APPENDIX A: WITNESSES	28

INTRODUCTION

In August 1995, the Honourable John Manley, Minister of Industry, asked the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commence (the "Committee") to hold hearings in respect of a number of policy issues related to the modernization of the *Canada Business Corporations Act* (the "CBCA"). Among the matters that the Minister asked the Committee to examine was the issue of auditors' liability.

On 13 February 1996, representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants (the "CICA") appeared before the Committee in Calgary and proposed that all federal and provincial legislation dealing with the audit function be amended to implement a scheme of proportionate liability in connection with claims made in relation to financial statements and other financial information relating to federal and provincial organizations. This would replace the system of joint and several liability which presently applies to such matters. The CICA argued that the existing regime of joint and several liability poses a serious threat to auditors and the availability of independent and impartial audits at an acceptable cost.

The CICA submitted to the Committee a written brief prepared by the Honourable W. Z. Estey Q.C. entitled. *Proportionate Liability and Canadian Auditors*. (the "Estey brief") ¹ in which the concerns of the auditing profession were outlined and a recommendation for change was presented. In particular, the CICA recommended that the relevant federal and provincial statutes be amended to bring the following proposal into effect:

The Court in awarding damages for negligence relating to the issuance of financial information by an organization, apportion such damages according to the fault of each defendant and their liability shall not exceed their proportion of the fault.

The CICA suggested that its proposal be implemented at both the federal and provincial levels, but pointed out that its main concern lay at the federal level. The CICA therefore,

⁽¹⁾ Honourable W.Z. Estey, Q. C. *Proportionate Liability and Canadian Auditors*, Brief Prepared for the Lègal Liability Task Force Canadian Institute of Chartered Accountants, 23 January 1996.

recommended that amendments be made to implement a scheme of proportionate liability in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, ² the *Trust and Loan Companies Act*, ³ and the *Insurance Companies Act of Canada*. ⁴ This proposal would extend proportionate liability to all defendants involved in the issuance of financial information including corporate directors and management and other advisors.

In its August 1996 report on Corporate Governance, the Committee expressed the view that the issue of joint and several liability as it affects all professional defendants, not just auditors, warrants further investigation and agreed to hold hearings on the subject. ⁵ These hearings were held in Ottawa in October and November 1996.

A sub-committee travelled to the United Kingdom to discuss the matter of professional liability insurance with insurance experts in the UK, to meet with Professor Andrew Burrows, author of the recently issued report, *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* and to hold discussions with officials of the Department of Trade and Industry.

Professor Jim Davis, of the Australian National University, and Mr. Ian Govey, of the Australian Treasury, appeared before the Committee to discuss developments in relation to joint and several liability in Australia.

The Committee also heard from the Canadian Bar Association (the "CBA"), which spoke about the liability concerns of professionals generally and the Association of Consulting Engineers of Canada, which presented the views of consulting engineers.

The Committee has benefitted significantly from the expertise of Mr. John A. Campion, a Canadian authority in the area of professional liability. Mr. Campion's comprehensive brief to the Committee, which highlights many of the issues relevant to proportionate liability and auditors, is an invaluable guidepost for this interim report. The brief will also serve as the point of departure for the future work of the Committee on the issue of joint and several liability as it affects professional defendants.

⁽²⁾ S.C. 1991, c. 46, as amended.

⁽³⁾ S.C. 1991, c. 45, as amended.

⁽⁴⁾ S.C. 1991, c. 47, as amended.

⁽⁵⁾ Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Corporate Governance, August, 1996, p. 2.

⁽⁶⁾ United Kingdom, Department of Trade and Industry, Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, 1996.

⁽⁷⁾ John A. Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors, 28 October 1996.

IMPACT OF JOINT AND SEVERAL LIABILITY

(a) Definition of Joint and Several Liability

Joint and several liability involves two or more wrongdoers acting independently so as to cause the same damage to a plaintiff. Where two or more persons, acting independently of each other, have by their separate wrongful acts brought about a single and specific injury to another person, the law holds them jointly and severally liable for the full loss. The law treats each wrongdoer as the effective cause of the plaintiff's entire loss and therefore allows the plaintiff to seek full compensation from any of the defendants found liable.§

A defendant who satisfies a judgment has a right of contribution from the other parties who are liable. This right, granted by statute, allows the court to make an order requiring each defendant who has caused or contributed to a plaintiff's loss to contribute to paying the judgment based upon the extent of his or her responsibility for the damage. For example, where a plaintiff's injury is found to have been caused by the negligence of three different defendants, joint and several liability holds each of the defendants 100 per cent liable to the plaintiff and the plaintiff is entitled to seek full payment from any them. Among the defendants, however, responsibility may be apportioned 40 per cent to D1, 35 per cent to D2 and 25 per cent to D3. If D1 pays the entire judgment, he or she may seek 35 per cent of the amount paid from D2 and 25 per cent from D3.

Contribution is a matter for the defendants. It does not affect the right of the plaintiff to recover in full from any of them. The plaintiff's right to recover is based on the fact that each of the defendants is causally responsible for the whole of the loss, and that the plaintiff is entitled to compensation for it.

The right of contribution will have little meaning where some of the defendants are insolvent or unavailable. In the above example, if D1 pays the entire judgment and D2 and D3 are insolvent, D1 will be unable to recover any portion of the money from the co-defendants. The solvent defendant, rather than the plaintiff, bears the cost of another defendant's insolvency or unavailability. ¹⁰

⁽⁸⁾ Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors, Part F, p. 47.

⁽⁹⁾ Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, 1996, p. 10.

⁽¹⁰⁾ Ibid

There is a perception that joint and several liability increases a defendant's liability and makes a defendant responsible for paying an entire damage award in situations where he or she bears relatively little blame for a plaintiff's loss. This is simply not the case.

...[J]oint and several liability does not increase a defendant's liability. Rather by affording the right to claim a contribution from fellow wrongdoers, it offers the chance to reduce the ultimate liability. The rule only applies where all the co-defendants are equally and fully liable, so there is no question of a person accepting greater liability than would always have been his legal responsibility.

... It may be that others involved are, when the conduct of the potential defendants is compared, more culpable. But, as a matter of law, each is sufficiently blameworthy to merit an award of damages to cover the whole loss. 11

(b) Claims for Economic Loss Resulting from Negligent Misrepresentation

Although the courts have long recognized that a person can recover damages for personal injury stemming from the negligent action of another, the ability to recover damages for economic loss based on negligent misrepresentation is a relatively recent development. In the early 1960s, the decision of the House of Lords in *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners* 12 recognized the right to recover for economic loss caused by negligent misrepresentation.

The leading Canadian case in relation to liability for economic loss arising from negligent misrepresentation is the Supreme Court of Canada decision in *Haig v. Bamford.* ¹³ In that case, the plaintiff, in reliance on financial statements alleged to have been negligently prepared by the defendant auditors, made a substantial equity investment in a company. The Supreme Court of Canada held that the defendant auditors were liable for the economic loss resulting from the plaintiff's reliance on the financial statements.

There are essentially four elements that must be established to maintain an action based on negligent misstatement. These are:

 there must be a misstatement or misrepresentation which was negligently made;

⁽¹¹⁾ United Kingdom, Report by the Law Society's Special Committee, Joint and Several Liability, July 1996, p.
2.

^{(12) [1963] 2} All E.R. 575.

^{(13) [1977] 1} S.C.R. 466.

- 2. there must be a special relationship between the parties giving rise to a duty of care;
- there must be reasonable reliance placed on the statement or representation;
- 4. the party relying upon the statement or representation must have suffered damages. 14

These elements represent hurdles to maintaining a successful claim against a defendant for negligent misrepresentation.

In his brief, Mr. John Campion notes that since the inception of damages awards for economic loss, the courts have been hesitant to expose defendants to "an indeterminate amount for an indeterminate time to an indeterminate class". He points out that the courts have restricted those who could make a claim for economic loss by narrowly defining those to whom a defendant owes a duty of care. He also notes that the Supreme Court of Canada will be hearing a case pertaining to the more restrictive duty of care. ¹⁵

(c) Impact on Auditors

The auditing profession has identified the existing regime of joint and several liability as the most serious threat that the independent audit function faces today. The Estey brief asserts that the combination of joint and several liability, litigation arising from large, complex corporate transactions and the gravitation of plaintiffs toward defendants who can pay large damage awards produce results that are unfair to defendants such as auditors who often bear the burden of large monetary awards. ¹⁶

The Estey brief calls for legislative action at the federal and provincial levels to implement proportionate liability. This action is required for the following reasons:

- the industrial/commercial/financial community needs competent and economically available audit services;
- continued application of the principle of joint and several liability threatens the existence of the audit profession;
- the high risks faced by accountants and auditors will make it difficult for the profession to attract highly qualified candidates;

⁽¹⁴⁾ John A. Campion and Diana W. Dimmer, Professional Liability in Canada, Carswell 1994, p. 8-6.

⁽¹⁵⁾ Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors, p. 9.

⁽¹⁶⁾ Estey, Proportionate Liability and Canadian Auditors, p. 12

- the joint and several liability rule has resulted in auditors becoming the insurers of all defendants; and
- the scarcity of adequate liability insurance for auditors. 17

According to the CICA, the threat posed by joint and several liability to the long-term survival of the accounting profession has its most serious implications for the independent audit function, the financial reporting system, the capital markets and the well-being of business and the public generally.¹⁸

An auditor's liability may arise in a number of ways:

An auditor's liability to a company will often arise either from the auditor's negligent failure to detect errors in information supplied by senior management or the directors of the company, or from reliance upon inadequate internal controls. Further, liability may arise when an auditor fails to insist that management revise the presentation of financial information where that information has been presented in a misleading manner or where the auditor fails to qualify his opinion when he is required to do so. Where directors or managers have also acted negligently or fraudulently and thereby incurred liability to the company for its loss, the auditors and the directors will be jointly and severally liable where the loss to the company is indivisible. ¹⁹

The fact that auditors provide assurances as to the fairness of a corporation's financial information increases the likelihood of their being made a party to legal actions, especially in situations involving corporate insolvencies, including particularly, the collapse of a financial institution. As the CICA noted before the Committee:

... it is with respect to audits particularly of major large organizations which are capable of having major adverse economic problems and, therefore, impacts on society, that the issue arises for us. The legal actions against the major public accounting firms, and for that matter smaller firms, in areas other than auditing service are not significant....²⁰

⁽¹⁷⁾ Ibid., p. 22.

⁽¹⁸⁾ CICA, Proportionate Liability: Why Reform is Necessary Now, p. 3.

⁽¹⁹⁾ Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors, Part F, p. 48.

⁽²⁰⁾ Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Evidence, 31 October 1996, p. 1100-33 (Mr. M. Raynor).

This view was reiterated before the Committee in its meetings with liability insurance underwriters and brokers in London, England. Mr. Richard Hardington from the Agnew Syndicate pointed out that:

... the Big Six [auditing firms] ... in the role that they play in auditing ... 95 per cent of the worldwide corporations ... immediately become a target if there is a business failure and they are perceived as a source of paying for the loss; they are known to have significant resources, they are known to have some professional liability cover. 21

The CICA advised the Committee that there are a significant number of claims underway in Canada which involve actions against auditors. Four of these -- Castor Holdings, Standard Trust, Confederation Life and Royal Trust -- involve claims totalling in the order of \$3 billion.²²

The CICA contends that the magnitude of the claims, the fact that auditors can be called upon to fully compensate a plaintiff when their degree of fault is minor compared to the other defendants, and the often inadequate insurance or financial resources of other defendants create an enormous liability problem for the auditing profession. The lack of financial resources of codefendants places the auditor in the position of being the effective insurer of the risk of his or her co-defendants.

Because auditors carry substantial amounts of liability insurance and represent the most promising source of recovery, plaintiffs recognize that they have "deep pockets" and seek them out as defendants. Moreover, the likelihood of being found liable to pay an entire damages award to a plaintiff puts pressure on deep pockets defendants to settle for an amount in excess of what they might be called upon to contribute when the relative responsibilities of the various defendants are determined in contribution proceedings.

The CICA put it this way:

...there are four substantial claims underway involving audit firms and others, and the problem caused by joint and several liability is that even if one of these claims were to go to judgment and the auditors were found to be five per cent or ten per cent or fifteen per cent responsible but at the same time was the only defendant still solvent, the auditors would be responsible for paying 100 per cent of the damages. Essentially, because of joint and several liability and the deep pockets syndrome, auditors are being required to cover everybody's risk, not just the auditor's own risk.

⁽²¹⁾ Ibid., 22 November 1996, p. 4 (Mr. R. Hardington).

⁽²²⁾ CICA. Proportionate Liability: Why Reform is Necessary Now, p. 2.

From time to time you hear about large claims being settled by auditors and here is why this happens: From our perspective we are faced with a legal principle that can make us responsible for paying 100 per cent of the damages regardless of our degree of fault. You then combine that with the fact that we are substantially self-insured. I cannot afford to bet the firm and go to court to be found minimally at fault but responsible nonetheless for 100 per cent of the bill. I am not prepared to take the risk of potentially bankrupting my firm and all of my partners personally, so consequently I negotiate an affordable settlement even if it exceeds my proper proportional share of fault and damage. ²³

The CICA believes that the increased liability of auditors threatens the ability of accounting firms to continue to provide auditing services to Canadian businesses. According to the CICA, this threat has manifested itself in the following ways:

- a decrease in the availability of traditional and extended audit services:
- the inability to attract quality candidates to the profession:
- the increased cost of audit services; and
- limits on the ability of certain "high risk" companies to obtain auditing services.

The CICA asserts that the magnitude of the claims against auditors and the doctrine of joint and several liability, which makes a negligent auditor responsible for fully compensating a plaintiff, have had an adverse impact on the insurance coverage available to the major accounting firms. Liability insurance, they claim, is becoming increasing expensive and increasing unavailable.

The CICA described the insurance situation to the Committee in the following manner:

While smaller accounting firms can obtain limited amounts of insurance from Canadian insurers, the largest firms have to obtain the significant cover that they require from international markets. Even in the international markets, coverage of the magnitudes of these enormous claims we face is simply not available from commercial insurers. To a very large extent we are forced to self-insure against these risks....

⁽²³⁾ Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Evidence, 31 October 1996, p. 1100-26 (Mr. R. Gage).

⁽²⁴⁾ CICA, Proportionate Liability: Why Reform is Necessary Now, p. 3.

To my knowledge none of the major accounting firms in Canada has insurance coverage that is in excess of approximately U.S. \$150 million. The commercial insurance portion of that amount probably ranges between 25 per cent and 50 per cent depending upon the firm in question and the year in question. Consequently the firms themselves, through their own captive insurance companies, would be required to bear anywhere between \$75 million and \$120 million of loss of that magnitude of coverage.

Even more seriously. I would note that any losses in excess of US \$150 million would have to be borne directly and totally by the accounting firm and the partners themselves out of their firms and their personal assets. To complicate matters further, insurance coverage is not available for an unlimited number of claims. Typically, coverage is available for only two or three or four claims worldwide in any year. If ours is number five we are out of luck and we have no insurance coverage whatsoever. Even at that, commercial and self-insurance costs for the major audit firms have increased tenfold since 1989 and the cost per partner is now approximately \$35,000 per year. 25

The insurance underwriters and brokers with whom the Committee met confirmed that adequate professional liability insurance from commercial sources, although readily available for professionals generally, was not available for the Big Six auditing firms.

The fact that the Big Six firms perform audits for large public corporations puts them in a high risk category. Insurers told the Committee that they were reluctant to insure those whom they felt were being targeted when a business fails or an investor loses money. The nature of the business in which they are engaged as well as the frequency and the size of the claims makes their liabilities difficult to underwrite.²⁶

The situation is different, however, for small- and medium-sized accounting firms. Insurance coverage can be obtained because their business is derived more from private companies where the risks are different. ²⁷

The CICA calls for immediate action to be taken at the federal level to address its concerns about the application of joint and several liability by implementing proportionate liability in relation to the provision of financial information under the CBCA and federal

⁽²⁵⁾ Standing Senate Committee on Banking. Trade and Commerce. Evidence, 31 October 1996, p. 1100-26 (Mr. R. Gage).

⁽²⁶⁾ Ibid., 22 November 1996, p. 5-6.

⁽²⁷⁾ Ibid., p. 6.

financial institutions legislation. Proportionate liability, the CICA contends, serves the public interest and is a matter of fundamental fairness and equity in our legal and economic systems. ²⁸

It should be noted however, that a change from joint and several liability to proportionate liability would not have an immediate impact on the insurability of the Big Six auditing firms. Underwriters told the Committee that they would have to wait some time, perhaps five years, to see the effect of proportionate liability before they could be convinced to provide insurance to the Big Six firms. Even with proportionate liability, the size of the judgments may still be so large that insurance coverage would continue to be difficult. ²⁹

(d) Impact on Consulting Engineers

The Association of Consulting Engineers of Canada told the Committee that the doctrine of joint and several liability has an adverse impact on the engineers practicing in the construction industry in Canada. According to the Association, there have been numerous cases where consulting engineering firms have had to pay a disproportionate share of damages as a result of the application of joint and several liability.

The Association noted that claims against engineers involved in construction projects differ materially from those against other professions because a large number of the actions are brought by the person -- the owner/developer -- who chooses the parties who ultimately become the defendants in a lawsuit and because of the overlap in responsibilities between the design consultant and the various contractors.

The tendency for owners to select a low bidder with meagre financial resources to construct a project places a significant burden on parties such as design consultants who have the financial resources to pay for damages sustained. Given the fact that a number of parties involved in a construction project may be impecunious, the present system puts the consultant in the unenviable position of being the insurer of other parties in the construction process. ³⁰

The engineering profession and the CICA do not share the same concerns about the economic burden associated with joint and several liability. Joint and several liability does not pose an economic problem for professional engineers in Canada.

We are not aware of an identical commercial reason why the engineering profession is in need of reform in this area. It can be demonstrated that they continue to operate with relative

⁽²⁸⁾ Ibid., 31 October 1996, p. 1100-25 (Mr. M. Raynor).

⁽²⁹⁾ Ibid., 22 November 1996, p. 14, 7.

⁽³⁰⁾ Association of Consulting Engineers of Canada, On Joint and Several Liability for Consulting Engineering Firms. A Brief Presented to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 28 October 1996, p. 6-7

commercial success, notwithstanding their exposure to joint and several liability. We have not witnessed the bankruptcies or insolvency's of the nature referred to by the accounting profession in their submission to the Senate, and the cost of professional liability insurance to the engineering profession is in retreat, at least temporarily, and not expanding beyond the control of the profession's economic means...31

The Association's plea for the abolition of joint and several liability is bared upon the argument that all professions should be treated fairly and equitably: if the application of joint and several liability is to be abolished in relation to professionals involved in the provision of financial information, then it should also be abolished for other professionals.

(e) Impact on Professionals Generally

The existing civil liability regime has an impact on professionals generally. In its submission the Committee, the Canadian Bar Association noted that professional liability exists on three levels:

- 1. personal liability of individual partners who actually performed or supervised the act or omission under consideration:
- 2. joint and several liability amongst co-defendants; and
- joint and several liability amongst professional partners, exposing the firm assets and individual partner assets to the liability of the firm. 32

Since it is assumed that a professional will continue to be responsible for his or her own actions, the issue of joint and several hability arises in relation to liability amongst co-defendants and amongst professional partners.

The impact of joint and several tiability amongst co-defendants is the same across the professions. If a firm of professionals is a co-defendant, whether the firm is composed of lawyers, auditors or professional engineers, and the firm is found to have been negligent, it will be considered to have been the effective cause of the entire loss suffered by the plaintiff and accordingly responsible for fully compensating the plaintiff.

⁽³¹⁾ Ibid., p. 10.

⁽³²⁾ Canadian Bar Association. *Professional Liability*, Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, October 1996, p. 1-2.

The issue of liability amongst professional partners was described by the CBA in the following manner:

The traditional professions of law, medicine and accounting have historically attached responsibility and care beyond that of the provider of other services and consequently face liability for the results of their professional advice and business activities beyond that generally imposed on the businessperson. These consequences were based on a client relationship, and the importance of the services to the client who often required special protection.

Joint and several liability for members of professional firms emerged at the time when professionals had responsibility only to their clients. Professional responsibility has evolved by the imposition of tort liability, elimination of contributory negligence bars to a plaintiff's action and expanded recognition of responsibility to persons other than clients. Professionals now face potential liability from a variety of sources, including third parties, knowingly or unknowingly relying on the professional work. In addition, the size of awards has increased dramatically.

The issue is whether liability of this nature, based on a unique relationship with a learned professional, remains valid. Most occupational groups now recognized as professional do not face the liability issues of the traditional professions. They are often permitted to practice in an incorporated or other limited liability business structure, thus restricting individual liability to their direct professional activity. They are not exposed to liability for the activities of their partners.... The compulsory exposure of joint and several liability to partners and personal liability to partners (even if uninvolved in the matter), and personal liability for mere error, omission or exercise of judgment is unique to the traditional professional relationship. ³³

The CBA went on to discuss the effect of joint and several liability on the provision of professional services. It noted that the cost of professional services increases with over-researching of issues, multiple reviews to ensure agreement on opinions, and the unwillingness to give effective guidance on an issue for fear it will represent an "opinion". Furthermore, the cost of protection from liability is passed on to clients both in the nature of the advice and larger fees.

⁽³³⁾ Ibid., p. 4-5

⁽³⁴⁾ Ihid., p. 6.

The cost and availability of liability insurance was also cited by the CBA as a important component of the issue of joint and several liability for professionals. Available and affordable insurance can temper the economic impact of liability, but practitioners in fields such as auditing, lawyers in banking and securities practices and doctors in obstetrics and emergency medicine are finding insurance increasingly expensive and sometimes unobtainable. The CBA, however, noted that it had "found little empirical data on the impact of a perceived insurance crisis on the provision of professional services". 35

⁽³⁵⁾ Ibid., p. 6-7.

PROPORTIONATE LIABILITY

Under a system of proportionate liability, the liability of each co-defendant is limited to the proportion of the loss or damage for which he or she is found to be actually responsible. While joint and several liability assumes that each defendant who is found liable is the effective cause of the entire loss suffered by a plaintiff, proportionate liability apportions causal effectiveness according to the degree of fault of each defendant found to be liable. As a result, each defendant in a legal action will only be required to pay his or her share of the liability as determined by the court.

The significant difference between joint and several and proportionate liability is that joint and several liability puts the risk of an insolvent or unavailable co-defendant on the other co-defendants while proportionate liability transfers the risk to the plaintiff. Thus the debate between the advocates of joint and several liability and the proponents of proportionate liability centres on who will bear the burden of an insolvent or unavailable defendant -- the plaintiff or the remaining co-defendants.

However, as outlined below, there are other possible ways of apportioning the risk between defendants and plaintiffs. The extreme poles of the defendants bearing the entire risk (joint and several liability) and the plaintiff bearing the risk (proportionate liability) are not the only ways in which risk and its associated costs can be allocated.

DEVELOPMENTS IN RELATION TO JOINT AND SEVERAL LIABILITY

In recent years, there have been a number of developments in the area of joint and several liability and proportionate liability.

(a) United States

The issue of retaining or abolishing joint and several liability arose in the United States in the context of the abolition of the contributory negligence rule that barred a plaintiff from recovering damages in a negligence action where he or she had some degree of fault.

Most American states have modified joint and several liability. Only a few have retained it in its entirety and some have abolished it altogether.

Some states have established proportionate liability, but have retained joint and several liability in cases of intentional wrongdoing or widespread personal injury.

In a number of states, whether a defendant's liability will be proportionate or joint and several depends upon the degree of fault attributable to the defendant or the plaintiff, or a combination of both. In some states, defendants will be proportionately liable if there is contributory negligence on the part of the plaintiff. In others, a defendant will be proportionately liable if his or her share of responsibility for the loss is less than an amount specified by statute, but otherwise jointly and severally liable. In yet other states, a defendant's liability will be proportionate, where his or her degree of negligence is less than a fixed percentage, or less than that of the plaintiff. ¹⁶

A significant development in the area of federal U.S. legislation was the signing into law in late 1995 of the *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*. The Act contains measures to reduce the amount of securities litigation.

Among other things, it introduces a form of proportionate liability in connection with judgments where a defendant does not knowingly commit a violation of the Act. In these situations, a defendant will be liable only for the portion of the judgment that corresponds to his or her percentage of responsibility. Joint and several liability, however, will continue to apply to defendants who knowingly violate the securities laws.

⁽³⁶⁾ Australia. Inquiry into the Law of Joint and Several Liability. Report of Stage Two, January 1995, p. 29.

In addition, all defendants will remain jointly and severally liable to pay any unpaid share of a judgment where the plaintiff is entitled to damages exceeding more than ten per cent of his or her net worth and the net worth is less than \$200,000 (small investors). Furthermore, where a defendant cannot pay his or her share of the damages awarded to a plaintiff who is not a small investor, the co-defendants will be responsible for paying any uncollected share of a judgment in proportion to their respective responsibility up to 50 per cent of his or her proportionate share.

There have also been developments in relation to joint and several liability amongst professional partners. The CBA noted that as of November 1995, 40 states had enacted legislation permitting a corporate structure for professionals, and 20 had made provision for limited liability partnerships. In all cases, however, individuals retain responsibility for their own acts and for those over which they had a direct supervisory role or knowledge. ³⁷

(b) Australia

In 1994, the federal and New South Wales Attorneys General established an inquiry into the law of joint and several liability. As was noted before the Committee, the Australian government's interest in the subject arose from "concerns coming out of the 1980s about the level of claims against professionals, particularly arising out of some spectacular corporate collapses. Many of these claims were against auditors..." ³⁸

The inquiry report was presented in two stages: Stage One, published in July 1994, consisted of a review of the desirability and feasibility of changing the rules pertaining to joint and several liability: Stage Two, released in January 1995, contained recommendations with respect to the law of joint and several liability. ³⁰

The size of claims against certain professional defendants, particularly auditors, the increasing cost of professional insurance and the fear that such insurance may be more difficult to obtain served as the backdrop to the inquiry. The terms of reference instructed the inquiry to consider the issue of professional liability, however, they excluded consideration of personal injury claims, the introduction of a capping system and an examination of the range of persons to whom a professional might be liable. 40

The Stage Two report supported the view that arguments favouring the retention of joint and several liability, while applicable to cases involving personal injury, were not relevant to the liability of professionals for financial harm or property damage. The report recommended that

⁽³⁷⁾ Canadian Bar Association, Professional Liability, p. 10.

⁽³⁸⁾ Standing Senate Committee on Banking. Trade and Commerce. *Evidence*, 28 October 1996, p. 1700-18, (Mr. I. Govey).

⁽³⁹⁾ Australia, Inquiry into the Law of Joint and Several Liability, Report of Stage One, July 1994, Report of Stage Two, (January 1995).

⁽⁴⁰⁾ Report of Stage Two, p. 10-11.

"joint and several liability be abolished, and replaced by a scheme of proportionate liability, in all actions in the tort of negligence in which the plaintiff's claim is for property damage or purely economic loss." 41

After examining four variations of proportionate liability, the report came down in favour of full proportionate liability whether or not the plaintiff had been at fault. The final recommendation in this regard was that: "joint and several liability for negligence which causes only property damage or economic loss be replaced by liability which apportions fault, in all circumstances, among those responsible for the damage or loss." **2

No change was recommended in the area of the joint and several liability of members of a partnership as between themselves.

July 1996 saw the release for public consultation of draft model provisions to implement the recommendations of the inquiry.

If implemented, the model provisions would require amendments to commonwealth (federal) as well as state and territory legislation. The matter, the Committee was told, will be examined by a committee composed of the state, territory and commonwealth attorneysgeneral. 43

Although impetus for the Australian inquiry came largely from the auditing and accounting professions who were concerned about the size of claims against their members and the increasing cost of liability insurance, Professor Jim Davis, author of the inquiry report, told the Committee that there was no evidence to support the view that the six or seven international accounting firms were close to insolvency. In recommending proportionate liability, Professor Davis was taking a prospective view.

I would not say that there is a crisis of fairness in retaining joint and several liability. I realized at the time I was writing the report that any process of law reform is a long, drawn-out business. I fully accept that the report has been prepared, draft legislation has been prepared, submissions heard, but, at the end of the day, it is a matter to be decided by the state and territory governments in the way they choose. 44

⁽⁴¹⁾ Report of Stage Two, p. 34.

⁽⁴²⁾ Ibid., p. 36.

⁽⁴³⁾ Standing Senate Committee on Banking. Trade and Commerce, *Evidence*, 28 October 1996, p. 1700-21, (Mr. I. Govey).

⁽⁴⁴⁾ Ibid., p. 1700-33, (Prof. J. Davis).

(c) United Kingdom

Because of concern about the operation of the principle of joint and several liability, the Department of Trade and Industry invited the Common Law Team of the Law Commission, under Professor Andrew Burrows, to undertake a feasibility investigation into the law of joint and several liability. The purpose of the investigation was to decide whether a full Law Commission project on joint and several liability should be undertaken.

In February 1996, the Common Law Team published its conclusions in the consultation paper, Feasibility Investigation of Joint and Several Liability. 45

The investigation report noted that in recent years there has been a concerted attack on the principle of joint and several liability led by accountants and defendants in the building industry. While the investigation report expressed the view that a full proportionate liability scheme would be workable and could be rationally confined to non-personal injury cases, it concluded that joint and several liability should not be replaced by full proportionate liability. 40

The investigation report set out a number of objections to proportionate liability. The first was that it was unfair for a legally blameless plaintiff to have to bear the risk of a defendant's insolvency. The report noted that it was "misleading to say that defendants can currently be called on 'to provide 100% of the damages even though they are only 1% at fault' since the principle of joint and several liability is that *relative to the plaintiff* each defendant is 100% responsible for the whole of the loss."

The report further suggested that proportionate liability would produce the rather strange result that a plaintiff would be less likely to recover full damages by being the victim of two wrongs, (either of which would have been sufficient to cause the loss, one by a solvent defendant and the other by an insolvent defendant) than if he or she had been the victim of a single wrong by a solvent defendant. ⁴⁸

The report also observed that it is largely unproved that joint and several liability is the major cause of the difficulties that some professional groups have in obtaining liability insurance. ⁴⁹

⁽⁴⁵⁾ United Kingdom, Department of Trade and Industry, Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, February 1996.

⁽⁴⁶⁾ Ibid., p. 16

⁽⁴⁷⁾ Ibid., p. v.

⁽⁴⁸⁾ Ibid

⁽⁴⁹⁾ Ihid

The investigation report examined and rejected three forms of modified proportionate liability. The first provides for the reallocation of the share of an insolvent defendant between the other defendants and the plaintiff where the plaintiff is contributorily negligent; the second applies proportionate liability to a person whose fault is secondary when compared to the other wrongdoers; and the third allocates the uncollected share of an insolvent defendant, but only up to 50% of each defendant's proportionate share. 50

The report did conclude, however, that auditors should be able to limit their liability by contract. 51

Since the release of the investigation report, the UK Department of Trade and Industry has been asked by the professional organizations representing auditors and the construction industry, the Confederation of British Industry and others to conduct a further study of the issue of joint and several liability from a more general economic perspective. 52

While the UK government has no immediate plans to change the law relating to joint and several liability, it intends to introduce legislation to amend its partnership law to allow for limited liability partnerships for the regulated professions. Detailed legislative proposals are to be released for consultation in March 1997. 53

(d) Canada

A 1979 study by the Alberta Institute of Law Reform and Research and an Ontario Law Reform Commission study in 1988 recommended the retention of joint and several liability.

In British Columbia, contributory negligence on the part of a plaintiff severs the joint liability of defendants who contribute to the plaintiff's loss.

In 1986, the British Columbia Law Reform Commission reviewed the British Columbia law relating to shared liability and recommended that contributory negligence on the part of a plaintiff should not sever the liability of persons who would otherwise be jointly and severally liable for loss or damage. The Commission also recommended that where liability is joint and several, and there is no real possibility of collecting a judgment or contribution from a defendant the Court should apportion the portion of the judgment that cannot be collected among the other parties according to their degrees of fault.54

⁽⁵⁰⁾ Ibid., p. v.

⁽⁵¹⁾ Ibid., p. vi.

⁽⁵²⁾ Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Evidence, London England, 21 November (53) Ibid.

⁽⁵⁴⁾ Law Reform Commission of British Columbia, Report on Shared Liability, August 1986, p. 22.

In December 1995, a committee of the Toronto Stock Exchange reporting on corporate disclosure addressed the issue of joint and several liability and recommended that "each defendant should be liable only for such defendant's proportionate share of the damages awarded to the plaintiff, *unless* the plaintiff establishes that the defendant *intentionally* made the misrepresentation or caused the disclosure to be delayed." ⁵⁵

⁽⁵⁵⁾ Toronto Stock Exchange. Interim Report of the Committee on Corporate Disclosure, Toward Improved Disclosure, December 1995, p. 66.

ISSUES TO BE RESOLVED

The Committee has before it the proposal of the CICA that all relevant federal and provincial statutes be amended to incorporate the concept of proportionate liability in connection with the awarding of damages for negligence relating to the issuance of financial information by an organization. At the federal level, this would require amendments to the Canada Business Corporations Act, the Bank Act, the Trust and Loan Companies Act, and the Insurance Companies Act of Canada.

The Committee recognizes that this proposal would not apply where defendants knowingly participated in fraud. Furthermore, there would be no retroactive application to claims presently before the courts. The proposal relates to damages for pure economic loss and would not affect claims for personal injury.

The Committee acknowledges that the audit function is crucial to the operation of efficient capital markets in Canada. Investors and lenders are looking for assurance that the information made public by an enterprise seeking capital provides an accurate picture of the financial condition of the enterprise.

In addition, other concerns raised by the CICA include the view that the threat to the auditing profession posed by the present civil liability regime evidences itself in four ways:

- a decrease in the availability of traditional and extended audit services;
- the inability to attract quality candidates to the profession;
- the increased cost of audit services; and
- limits on the ability of certain "high risk" companies to obtain auditing services.

The Committee's study will deal with joint and several liability amongst codefendants and amongst the members of professional partnerships.

The issue of joint and several liability as it pertains to professional defendants manifests itself on two levels: joint and several liability among co-defendants and joint and several liability amongst the members of professional partnerships.

The issue of joint and several liability amongst professional partners falls within provincial jurisdiction.

The CBA advised the Committee that:

federal constitutional authority over the imposition of joint and several liability is limited to professional services in federal corporate and financial institution legislation. Provincial jurisdiction includes regulation of tort liability, and the regulation of most business and professional enterprises. ⁵⁶

However, liability at the partnership level is an important component of the liability concerns of professional defendants.

Some of the questions that will be addressed in the Committee's future work on the issue of joint and several liability and professional defendants include those mentioned below.

1. What is the broader historical, economic and legal context in which the liability concerns of auditors have arisen?

The CICA contends that auditors are facing a "liability crisis" because of joint and several liability. While it would appear that auditors are facing liability concerns, these concerns must be examined in a broader historical, economic and legal context.

The Campion brief notes that, in contrast to the United States, the number of cases in Canada were auditors have been found liable are small. The brief also points out that:

The existing series of lawsuits raised by the CICA (where extremely large damages have been claimed against auditors and others) arose mainly out of an extraordinary market occurrence the dramatic and unprecedented failure of the real property market on a world-wide basis. ⁵⁷

2. Have factors other than joint and several liability contributed to the liability concerns of auditors and other professionals?

The following factors may have contributed to the liability concerns raised by the CICA:

- the expansion of the law of negligence to include liability for negligent misstatement, which enabled recovery for pure economic loss;
- · increasing costs of litigation;
- the increased size and complexity of business operations and transactions;

⁽⁵⁶⁾ Canadian Bar Association, Professional Liability, p. 10.

⁽⁵⁷⁾ Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors, p. 3.

- the increased size of accounting firms and the globalization of the liability insurance market;
- competition among auditing firms for work which may lead to fee cutting and tend to compromise the quality of auditing; and
- pressure on cost-cutting adding to increased reliance by auditors on management for work from non-auditing sources, thus decreasing the independence of auditors.
- 3. Will altering the rule of joint and several liability address the factors that give rise to the liability concerns of auditors and other professionals?
- 4. Has joint and several liability had an adverse impact on the ability of auditors and other professionals to obtain adequate and affordable insurance coverage?

Any discussion of liability issues would be incomplete without addressing the role of liability insurance. Since professionals carry liability insurance, they are frequently saddled with most, if not all, of the burden of compensating plaintiffs when other defendants are insolvent or have disappeared. This puts extreme pressure on such defendants to settle claims rather than risk having to pay an entire judgment should a case go to trial.

5. What is the interplay between liability and professional standards? Are appropriate safeguards in place to deal with maintaining and improving the standards of professionalism of auditors and the ongoing review of such standards?

The main function of an external audit is to ensure that the accounting and financial reporting presented by management is fair and accurate. The auditor receives a corporation's financial statements and information, examines them and gives assurances that the statements have been presented in a fair and accurate manner in accordance with Generally Accepted Accounting Principles (GAAP), as established by the CICA.

Auditors are also involved in the dissemination of financial information through the issuance of prospectuses and other offering documents. As Mr. Campion's brief points out, these duties may include the following:

The auditor may be requested by the underwriters for the issuer to perform procedures with respect to, and to provide them with comfort on, selected items of financial information disclosed in a prospectus. For example, securities regulatory authorities normally require the auditors to consent to the inclusion in the prospectus of their report on audited financial statements contained therein. When the prospectus includes unaudited

⁽⁵⁸⁾ Ibid., Part C, p. 7.

interim financial statements, the auditor is required to provide comfort on such statements. Auditors may be required to provide an opinion to a lending institution or other party providing security in respect of a loan to a corporation. ⁵⁹

The standards that an auditor must meet in performing an audit have been prescribed by the CICA in the form of Generally Accepted Auditing Standards (GAAS). These standards include matters such as the degree of skill, care and independence of an auditor, standards for types of examinations that an auditor should undertake and standards pertaining to manner in which an auditor is to report.

6. What can be done to alleviate the liability concerns of auditors and other professionals?

Auditors assert that the rule of joint and several liability, which ultimately makes them responsible for 100 per cent of damage awards when co-defendants are insolvent or untraceable, forces them to pay huge judgments or negotiate overly-large settlements. They believe that proportionate liability will alleviate their liability problems.

7. Proportionate liability has been put forward as a solution to the liability concerns of auditors. There are several variations of proportionate liability to be considered. What variation of proportionate liability, if any, can best address the liability concerns that have been raised?

Variations of proportionate liability include:

- full proportionate liability applicable in all circumstances:
- proportionate liability where the plaintiff is partially at fault (contributorily negligent);
- proportionate liability for a peripheral wrongdoer, for example, a co-defendant whose liability was less than a specified amount;
- proportionate liability that would include a reallocation of an insolvent defendant's share;
- proportionate liability applicable to the claims of sophisticated investors with joint and several liability applicable to the claims of small investors.
- 8. Will proportionate liability have an impact on the size of damage awards and settlements? Will it affect insurance coverage for auditors and other professionals?
- 9. What are the public policy implications of a shift from joint and several liability to proportionate liability?

⁽⁵⁹⁾ Campion. Evidence Proportionate Liability -- Auditors. Tab A. p. 4.

Public interest arguments have been made to the effect that the threat of significant legal liability will decrease the availability of auditing services, make it difficult to attract high quality candidates and increase the cost of auditing services. This is further linked to international competitiveness and the need to maintain and foster confidence in the capital markets.

Any changes in the legal regime that would favour a particular group such as auditors or those involved in the issuance of financial information must be examined for their impact of the legal system as a whole. 60

The interests of shareholders, lenders, purchasers, investors, regulators and others also must be considered.

10. The fundamental question is who should bear the risk of an insolvent or unavailable defendant -- the plaintiff or the co-defendant with deep pockets?

Under a joint and several liability regime the co-defendants bear the risk of an insolvent or unavailable defendant: proportionate liability would shift the risk to the plaintiff. Would such a change be in the public interest? Would it be fair? What are the ramifications for plaintiffs and for the tort system as a whole?

11. What methods other than proportionate liability and the variations thereof could possibly address the various liability concerns of auditors and other professional defendants?

Other ways in which liability can be limited include:

- imposing a statutory cap on liabilities;
- compulsory directors' and officers' liability insurance;
- circumscribing the range of persons who would be entitled to bring an action against a professional defendant;
- limiting the types of professional services that would give rise to an action;
- enabling professionals to limit their liability by contract;
- pleading contributory negligence;
- establishing a regime of proportionate liability by statute that parties would be free to adopt as an alternative to joint and several liability;

⁽⁶⁰⁾ Ibid., p. 5.

- limiting liability at the partnership level by allowing professionals to incorporate or form limited liability partnerships.
- 12. Whatever solution is recommended should not be discordant with regimes at the provincial level and with those adopted by Canada's principal trading partners.

The provinces have jurisdiction over tort liability and the regulation of most businesses and professions. Provincial securities and corporations legislation have provisions relating to provision of financial information and the audit function. Changes to provincial and territorial legislation would be required to implement a wide-ranging limitation of liability.

At the same time, the situation in the United States must be taken into account where, at the state level, modifications have been made to the rule of joint and several liability and, at the federal level, a form of proportionate liability has been introduced in connection with breaches of the securities laws.

Proportionate liability is being discussed in Australia and the United Kingdom.

FUTURE WORK OF THE COMMITTEE

This interim report reviews the testimony and evidence that the Committee has received to date. By setting out a number of the factors that the Committee will have to consider, it creates the foundation for the Committee's future work on the question of whether joint and several liability should be replaced by some other system of liability.

The Committee has chosen not to make recommendations at this time. The Committee acknowledges that auditors and other professional defendants have liability concerns but the Committee has not been able to define the extent of the liability problem facing auditors and other professionals, the severity of the situation and the extent to which joint and several liability is the source of the problem.

The Committee does not yet have enough evidence to determine whether proportionate liability would be the most appropriate means of addressing the concerns raised by the auditing profession. Moreover, the Committee wants to be assured that its recommendations, when made, will assist and be of no practical disadvantage to those concerned.

The public policy implications of any move away from joint and several liability must be carefully considered. As the President of the Canadian Bar Association stated:

In the final analysis, you have to be able to make a good public policy decision on whether the status quo should be maintained or whether events have changed so much that, in fairness to everyone, there should be a change 61

The Committee will continue its study of joint and several liability in relation to professionals. An Issues and Options document will be prepared and circulated by the end of March 1997. The Committee then will invite interested parties to make written submissions on the issues and options.

Further hearings will be held and a final report with recommendations will be issued in the late spring of 1997.

⁽⁶¹⁾ Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Evidence, 31 October 1996, p. 1100-23, (Mr. Russell W. Lusk).

APPENDIX A

WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
1 (Task Force)	Calgary, February 13, 1996	From The Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Michael H. Rayner, President; Mr. William H. Broadhurst, Chair, CICA Legal Liability Task Force; and The Honourable Willard Z. Estey.
12	October 28, 1996	From Fasken Campbell Godfrey: Mr. John Campion; and Ms. Victoria Stewart. By Teleconference: From the Australian Treasury: Mr. Ian Govey, Principal Adviser, Business Law Division. From the Australian National University: Mr. Jim Davis, professor.
12	October 29, 1996	From the Association of Consulting Engineers of Canada: Mr. Pierre A. H. Franche, President and Chief Operating Officer; and Mr. Bruce Carr-Harris, Legal Council.
13	October 31, 1996	From the Canadian Bar Association: Mr. Russell W. Lusk, President; Ms. Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institution Legislative Reform; and Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael H. Rayner, President;

Mr. William Broadhurst, Chair, Legal Liability Task Force; and

Mr. Ron Gage, Past Chairman.

London, November 21, 1996

From the Department of Trade and Industry (U.K.):

Mr. David Love, Director, Financial Reporting Policy, Company Law Directorate; and Mr. Steve Whittington, Head of Audit Regulation Section. Company Law Directorate.

From Hiscox Syndicate, Lloyd's and Lloyd's Law Reform Committee:

Mr. Robert Britton.

From the Law Commission:

Professor Andrew Burrows, Head, Common Law Team,

London. November 22, 1996

Mr. Peter Christie, President and CEO, Minet Group:

Mr. Nick Rudnai, Alexander & Howden.

Mr. Richard Hardingham, Agnew Syndicate 672, Lloyd's.

Mr. Julien Spence, B.H. Bannister Syndicate 1215, Lloyd's.

Mr. Mike Quigley, Q.B.E. Insurance Company.

Mr. James Blake, Cottrell Maguire Syndicate 1173, Lloyd's.

Mr. Steve Gilbert, Minet Group.

Ms. Mel Goddard, Q.B.E. Insurance Company.

Mr. Richard Peters, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's.

Mr. Matthew Irvine, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's.

Mr. Neil Beaton, Agnew Syndicate, Lloyd's.

Mr. Hugh Wodehouse, Solicitors Indemnity Mutual Insurance Association.

Ms. Sandra Neilson, Minet Group.

Mr. Alastair Speare-Cole, Alexander & Howden.

Mr. Michael Brown. Allen & Overy.

ANNEXE C

LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE ET LES PROFESSIONS LIBÉRALES

Rapport provisoire du Comité sénatorial des banques et du commerce

> Le président L'honorable Michael Kirby

Le vice-président L'honorable W. David Angus

Décembre 1996

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Michael Kirby, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Austin, Jack, cp *Fairbairn, Joyce, cp (ou Graham, Alasdair B.)

Hervieux-Payette, Céline, cp Kelleher, James F., cp

Kenny, Colin Kolber, E. Leo *Lynch-Staunton (ou Berntson, Eric)
Meighen, Michael Arthur
Oliver, Donald H.
Perrault, Raymond, cp
St. Germain, Gerry, cp

Stewart, John B.

*Membres d'office

Personnel du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement :

Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative.

Le greffier du comité
Paul Benoit

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 21 mars 1996 :

"L'honorable sénateur Graham, au nom du sénateur Kirby, propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 décembre 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat Paul Bélisle

Extrait du Dixième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, présenté au Sénat le mardi, le 5 novembre 1996 :

"Votre Comité... demande respectueusement l'autorisation de se rendre d'un endroit à l'autre à l'extérieur du Canada aux fins de poursuivre son étude de la question de la responsabilité professionnelle."

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 7 novembre 1996 :

"L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le rapport soit adopté".

La motion, mise aux voix, adoptée."

Le greffier du Sénat Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	
RÉPERCUSSIONS DE LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE	
(a) Definition de la responsabilité solidaire	
(c) Répercussions sur les vérificateurs	ligence4
professions en general	1.3
RESPONSABILITE PROPORTIONNELLE	
LVOLUTION DE LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE ET PROPORTIONNELLE	1.0
(a) Etats-Unis	
(c) Royaume-Uni (d) Canada	
OUESTIONS À RÉGLEP	20
QUESTIONS À RÉGLER	22
TRAVAUX FUTURS DU COMITÉ	28
ANNEXE A: TÉMOINS	29

INTRODUCTION

En août 1995, le ministre de l'Industrie John Manley a demandé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le «Comité») de tenir des audiences sur un certain nombre de questions d'orientation générale relatives à la modernisation de la *Loi sur les sociétés par actions* (la «LSA»). Il a entre autres demandé au Comité de se pencher sur la question de la responsabilité des vérificateurs.

Le 13 février 1996, des représentants de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) ont comparu devant le Comité à Calgary et ont proposé que toutes les lois fédérales et provinciales traitant de la fonction de vérification soient modifiées afin d'instituer un régime de responsabilité proportionnelle à l'égard des réclamations relatives à des états financiers ou à d'autres informations financières portant sur des organisations de compétence fédérale ou provinciale. Ce régime remplacerait le régime de responsabilité solidaire qui s'applique actuellement en la matière. L'ICCA affirme que le régime de la responsabilité solidaire fait courir des risques considérables aux vérificateurs et compromet l'offre de services de vérification externe impartiale à un coût raisonnable.

L'ICCA a soumis au Comité un mémoire rédigé par l'honorable W.Z. Estey, c.r. intitulé La responsabilité proportionnelle et les vérificateurs canadiens (le «mémoire Estey») ¹ dans lequel il décrit les préoccupations des vérificateurs et présente une recommandation. L'Institut recommande en particulier ce qui suit :

Lorsqu'il accorde des dommages-intérêts pour un préjudice causé par une faute se rapportant à la publication d'informations financières par une organisation, le tribunal doit en répartir le montant proportionnellement à la faute de chacun des défendeurs, et la responsabilité de chacun ne doit pas excéder la part de la faute qui lui est imputable.

L'ICCA voudrait que sa proposition soit appliquée aux paliers fédéral et provincial, mais précise que c'est surtout la législation fédérale qui lui importe. Il recommande donc que l'on institue un régime de responsabilité proportionnelle à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la Loi sur les sociétés par actions et les institutions financières constituées aux termes de la Loi sur les banques², de la Loi sur les

⁽¹⁾ L'honorable W. Z. Estey, c.r., La responsabilité proportionnelle et les vérificateurs canadiens, mémoire préparé pour le Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle de l'Institut canadien des comptables agréés, 23 janvier 1996.

⁽²⁾ L.C. 1991, ch. 46, et ses modifications.

sociétés de fiducie et de prêt3 et de la Loi sur les sociétés d'assurances4. La proposition de l'ICCA étendrait la responsabilité proportionnelle à tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les administrateurs de société, les dirigeants et autres conseillers.

Dans son rapport d'août 1996 sur la régie des sociétés, le Comité a signalé qu'il serait utile d'étudier la question de la responsabilité solidaire de tous les membres de professions libérales, pas seulement des vérificateurs, et est convenu de tenir des audiences à ce sujet⁵. Ces audiences ont eu lieu à Ottawa, en octobre et novembre 1996.

Un sous-comité s'est rendu au Royaume-Uni afin de parler de l'assurance-responsabilité des membres des professions libérales avec des experts en assurances du Royaume-Uni, de rencontrer le professeur Andrew Burrows, auteur d'un rapport récemment paru intitulé Feasibility Investigation of Joint and Several Liability⁶ et pour discuter avec des porte-parole du ministère du commerce et de l'industrie.

Le professeur Jim Davis de la Australian National University et M. Ian Govey, un fonctionnaire du Trésor de l'Australie, ont comparu devant le Comité pour discuter de la situation de la responsabilité solidaire en Australie.

Le Comité a aussi entendu des représentants de l'Association du Barreau canadien (l'«ABC»), qui a traité des problèmes de responsabilité des membres des professions libérales en général, et de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, qui a exposé les vues de ses

Le Comité est grandement redevable à M. Campion, un expert canadien dans le domaine de la responsabilité des membre des professions libérales. Le mémoire détaillé que M. Campion a soumis au Comité met en relief une bonne partie des enjeux de la responsabilité professionnelle des vérificateurs et a constitué un point de repère extrêmement utile pour la rédaction du présent rapport provisoire⁷. Ce mémoire servira aussi de point de départ aux travaux futurs du Comité sur la responsabilité solidaire des membres des professions libérales.

⁽³⁾ L.C. 1991, ch. 45, et ses modifications.

⁽⁴⁾ L.C. 1991, ch. 47, et ses modifications.

⁽⁵⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, La régie des sociétés, août 1996, p. 2.

⁽⁶⁾ Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, 1996.

⁽⁷⁾ John A. Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors, 28 octobre 1996.

RÉPERCUSSIONS DE LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

(a) Définition de la responsabilité solidaire

La responsabilité solidaire met en cause deux fautifs ou plus dont les actes indépendants ont causé le même préjudice à un plaignant. Lorsque deux personnes ou plus, agissant indépendamment l'une de l'autre, commettent des fautes séparées causant un préjudice unique et particulier à une autre personne, la loi les tient pour solidairement responsables de la totalité de la perte. La loi traite chacun des fautifs comme étant la cause réelle de la totalité de la perte du plaignant et permet en conséquence à ce dernier de se faire indemniser intégralement par n'importe lequel des défendeurs déclarés responsables.

Un défendeur qui satisfait aux conditions d'un jugement a droit à une contribution des autres parties tenues responsables. Ce droit, inscrit en loi, permet au tribunal de rendre une ordonnance forçant chacun des défendeurs ayant causé ou contribué à causer le préjudice subi par le plaignant à contribuer au paiement des dommages prescrits par le tribunal en proportion de sa propre part de responsabilité. Par exemple, lorsqu'un tribunal statue que le préjudice causé à un plaignant a été causé par la négligence de trois défendeurs différents, le jeu de la responsabilité solidaire rend chacun des défendeurs responsable à 100 p. 100 vis-à-vis du plaignant, et ce demier a le droit d'obtenir de n'importe lequel d'entre eux la totalité des dommages accordés. Cependant, la responsabilité du préjudice peut être répartie inégalement entre les défendeurs, par exemple 40 p. 100 au défendeur nº 1, 35 p. 100 au défendeur nº 2 et 25 p. 100 au défendeur nº 3. Si le défendeur nº 1 paie la totalité des dommages, il peut réclamer 35 p. 100 du montant en cause au défendeur nº 2 et 25 p. 100 au défendeur nº 3.

La question du droit à une contribution ne concerne que les défendeurs et ne touche en rien le droit du plaignant d'obtenir de n'importe lequel d'entre eux le paiement intégral des dommages qui lui ont été accordés. Le droit du plaignant à des dommages repose sur le fait que chacun des défendeurs est responsable de la totalité de la perte et que le plaignant a le droit d'être indemnisé pour cette perte⁹.

Le droit à une contribution ne veut pas dire grand-chose lorsque certains des défendeurs sont insolvables ou indisponibles. Dans l'exemple ci-haut, si le défendeur nº 1 paie la totalité des dommages et que les défendeurs nº 2 et 3 sont insolvables, le défendeur nº 1 sera dans l'impossibilité de récupérer quelque partie que ce soit de l'argent qu'il a versé auprès des

⁽⁸⁾ Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors, partie F, p. 47.

⁽⁹⁾ Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, 1996, p. 10.

codéfendeurs. C'est donc le défendeur solvable et non le plaignant qui assume le coût de l'insolvabilité ou de l'indisponibilité d'un autre défendeur¹⁰.

Certains ont l'impression que la responsabilité solidaire augmente la responsabilité d'un défendeur et rend un défendeur responsable du paiement de la totalité des dommages accordés alors qu'il est relativement peu à blâmer pour la perte du plaignant. Ce n'est tout simplement pas

...La responsabilité solidaire n'augmente pas la responsabilité d'un défendeur. En fait, en donnant au défendeur le droit à une contrioution des autres fautifs, elle lui donne la chance de réduire la responsabilité finale. La règle ne s'applique que lorsque tous les défendeurs sont également et pleinement responsables, de telle sorte qu'il n'est pas question qu'une personne soit forcée d'assumer une responsabilité plus grande que ce qui aurait toujours été sa responsabilité légale.

...il peut certes arriver que, lorsque l'on compare la conduite des défendeurs, les autres fautifs soient plus coupables. Cependant, sur cette question de droit, la conduite de chacun est suffisamment répréhensible pour justifier l'attribution de dommages couvrant la totalité de la perte!1.

(b) Réclamations pour préjudice financier résultant d'une déclaration faite avec négligence

Si les tribunaux ont depuis longtemps reconnu le droit d'une personne d'obtenir des dommages-intérêts pour un préjudice corporel résultant d'un acte de négligence commis par une autre personne, la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts pour un préjudice financier causé par une déclaration faite avec négligence est relativement récente. Au début des années 60, une décision de la Chambre des Lords rendue dans l'affaire Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners¹² a admis le droit à des dommages en compensation d'un préjudice financier causé par

Au Canada, la décision qui a fait marque dans le domaine de la responsabilité vis-à-vis des préjudices financiers causés par une déclaration faite avec négligence est celle de la Cour suprême dans l'affaire Haig c. Bamford¹³. Dans cette affaire, le plaignant, sur la foi d'états financiers dont il a été allégué qu'ils avaient été préparés avec négligence par les vérificateurs

⁽¹⁰⁾ Ibid.

⁽¹¹⁾ Royaume-Uni, Report by the Law Society's Special Committee, Joint and Several Liability, juillet 1996, p. 2.

^{(13) [1977] 1} R.C.S. 466

défendeurs, a acquis une participation importante dans une société. La Cour suprême du Canada a statué que les vérificateurs défendeurs étaient responsables du préjudice financier résultant du fait que le plaignant avait agi sur la foi des états financiers préparés par eux.

Quatre éléments doivent être avérés pour justifier des poursuites pour déclaration faite avec négligence. Il s'agit des suivants :

- 1. il doit y avoir une déclaration trompeuse ou erronée faite avec négligence;
- 2. il doit y avoir une relation spéciale entre les parties suscitant un devoir de diligence;
- 3. il faut qu'on ait placé une confiance raisonnable dans la déclaration trompeuse ou erronée:
- 4. la partie qui s'est fiée à la déclaration doit avoir subi un préjudice¹⁴.

Ces éléments représentent des obstacles à franchir pour faire valoir avec succès une réclamation contre un défendeur pour déclaration inexacte faite avec négligence.

Dans son mémoire, M. John Campion note que, depuis l'institution des dommages pour préjudice financier, les tribunaux hésitent à exposer les défendeurs à un montant indéterminé pendant une période indéterminée vis-à-vis d'une catégorie indéterminée. Il précise que les tribunaux limitent le nombre des personnes qui peuvent faire une réclamation pour préjudice financier en adoptant une définition étroite des personnes envers lesquelles un défendeur a un devoir de diligence. Il fait aussi remarquer que la Cour suprême du Canada va entendre une cause concernant la définition plus étroite du devoir de diligence¹⁵.

(c) Répercussions sur les vérificateurs

Les vérificateurs considèrent que le régime actuel de responsabilité solidaire est la menace la plus grave qui pèse sur la fonction de vérification externe. Dans le mémoire Estey, on affirme que les effets combinés de la responsabilité solidaire, des poursuites en dommages-intérêts relatives à des opérations de grande envergure menées par des sociétés et la tendance des plaignants à poursuivre les défendeurs qui sont en mesure de payer des dommages importants aboutissent à des résultats injustes envers des défendeurs comme des vérificateurs qui assument souvent le fardeau de dommages-intérêts considérables¹⁶.

⁽¹⁴⁾ John A. Campion et Diana W. Dimmer, Professional Liability in Canada, Carswell 1994, p. 8-6.

⁽¹⁵⁾ Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors, p. 9.

⁽¹⁶⁾ Estey, La responsabilité proportionnelle et les vérificateurs canadiens, p. 12.

Le mémoire Estey réclame que les autorités fédérales et provinciales adoptent des mesures législatives pour mettre en oeuvre la responsabilité proportionnelle et ce, pour les raisons suivantes :

- le monde des affaires (industrie, commerce et finance) doit pouvoir compter sur des services de vérification de qualité, à un prix raisonnable;
- l'application systématique par les tribunaux de la règle de la responsabilité solidaire menace l'existence de la profession de vérificateur;
- la profession de vérificateur aura du mal à attirer des candidats qualifiés en raison des risques élevés que courent les comptables et les vérificateurs;
- le vérificateur, par l'application du régime de la responsabilité solidaire, est devenu l'assureur de tous les défendeurs: et
- il est devenu très difficile pour les vérificateurs de souscrire une l'assurance-responsabilité civile adéquate¹⁷.

Selon l'ICCA, la menace que constitue la responsabilité solidaire pour la survie à long terme de la profession comptable est particulièrement lourde de conséquences pour la fonction vérification externe, le système d'information financière, les marchés de capitaux, ainsi que la santé des entreprises et le bien du public en général¹⁸.

La responsabilité du vérificateur peut survenir de plusieurs manières :

La responsabilité d'un vérificateur envers une société survient souvent lorsqu'il a omis par négligence de déceler des erreurs dans des renseignements fournis par les dirigeants ou les administrateurs de la société ou s'est fié à des contrôles internes insuffisants. En outre, la responsabilité peut survenir lorsqu'un vérificateur omet d'exiger que la direction révise la présentation de renseignements financiers lorsqu'ils sont présentés d'une manière trompeuse, ou lorsque le vérificateur omet de formuler des réserves alors qu'il aurait dû le faire. Lorsque les dirigeants ou les administrateurs ont eux aussi agi avec négligence ou frauduleusement et donc ainsi une part de responsabilité envers la société pour sa perte, les vérificateurs et les administrateurs sont solidairement responsables lorsque le préjudice causé à la société est indivisible 19.

⁽¹⁷⁾ Ibid., p. 23.

⁽¹⁸⁾ ICCA, La responsabilité professionnelle : pourquoi une réforme s'impose dès maintenant, p. 3.

⁽¹⁹⁾ Campion. Evidence Proportionate Liability - Auditors, partie F. p. 48.

Le fait que les vérificateurs garantissent que des informations financières reflètent fidèlement la situation de sociétés accroît la probabilité qu'ils soient nommés dans des poursuites, spécialement dans les cas d'insolvabilité de sociétés, et en particulier de faillite d'institutions financières. Comme l'a dit au Comité un représentant de l'ICCA:

... la question se pose pour nous surtout dans le cas des vérifications portant sur de très grandes organisations susceptibles d'éprouver d'importantes difficultés financières qui ont donc un impact sur la société. Les poursuites contre de grands cabinets d'experts-comptables, ou même des petits, dans des secteurs autres que celui de la vérification ne sont pas nombreuses ... 20

Cette opinion a été reprise lors des rencontres que le Comité a eues avec des assureurs et des courtiers d'assurances à Londres. M. Richard Hardington du *Agnew Syndicate* a fait remarquer ce qui suit :

... en raison du rôle qu'ils jouent dans la vérification de 95 p. 100 des sociétés à l'échelle mondiale, les six grands cabinets [de vérificateurs] deviennent immédiatement des cibles dès qu'une entreprise fait faillite et sont vus comme une source d'indemnisation pour les pertes subies; on sait qu'ils ont des ressources considérables et de l'assurance-responsabilité professionnelle²¹.

L'ICCA a signalé au Comité un certain nombre de litiges ayant donné lieu à des actions en justice contre des vérificateurs. Quatre de ces actions – Castor Holdings, Standard Trust, La Confédération Compagnie d'Assurance-vie et Trust Royal – mettent en jeu des sommes totalisant quelque trois milliards de dollars²².

L'ICCA affirme que l'importance des sommes réclamées, le fait que les vérificateurs peuvent être amenés à dédommager intégralement un plaignant alors que leur propre degré de faute est mineur par rapport à celui des autres défendeurs et le fait que les autres défendeurs disposent d'assurances ou de ressources financières insuffisantes crée un énorme problème de responsabilité civile pour la profession de vérificateur. Le manque de ressources financières des codéfendeurs fait à toutes fins pratiques du vérificateur l'assureur du risque de ses codéfendeurs.

Comme les vérificateurs ont une assurance-responsabilité substantielle et constituent la source la plus prometteuse de dommages-intérêts, les plaignants ont tendance à orienter leurs

⁽²⁰⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, Témoignages, 31 octobre 1996, p. 1100-33 (M.: M. Raynor).

⁽²¹⁾ Ibid., 22 novembre 1996, p. 4 (M. Hardington).

⁽²²⁾ ICCA. La responsabilité professionnelle: pourquoi une réforme s'impose dès maintenant, p. 3.

poursuites sur eux. De plus, la probabilité d'être forcés de verser la totalité des dommagesintérêts à un plaignant incite les défendeurs nantis à accepter un montant supérieur à ce qu'ils auraient éventuellement été appelés à verser au terme du partage des responsabilités relatives des défendeurs lors des poursuites pour paiement de la contribution de chacun.

Un porte-parole de l'ICCA a dit ce qui suit :

... il y a actuellement quatre poursuites importantes mettant en cause des cabinets de vérificateurs et d'autres, et le problème que cause la responsabilité solidaire tient au fait que même si une seule de ces poursuites aboutissait et si les vérificateurs étaient tenus pour responsables de cinq ou dix ou quinze pour cent du préjudice mais qu'ils étaient en même temps les seuls défendeurs encore solvables. ils seraient tenus de verser la totalité des domnages-intérêts. Essentiellement, à cause de la responsabilité solidaire et de la tendance des plaignants à s'en prendre aux défendeurs nantis. les vérificateurs sont forcés de couvrir le risque de tout le monde et pas seulement le leur.

De temps en temps on entend dire que des cabinets de vérificateurs ont accepté un règlement important et en voici l'explication. Nous faisons face à un principe de droit qui peut nous forcer à payer la totalité des dommages-intérêts quel que soit notre degré de responsabilité. Ensuite, il faut bien comprendre que nous nous assurons le plus souvent nous-mêmes. Je ne peux pas me permettre de prendre le risque qu'un tribunal me trouve un faible degré de responsabilité mais que je sois néanmoins responsable vis-à-vis de la totalité des dommages-intérêts. Je ne suis pas prêt à prendre le risque de faire faire faillite à mon cabinet et à mes associés. Alors j'accepte un règlement hors cour pour un montant que je peux me permettre de payer, même s'il dépasse ma propre part de la faute et du préjudice²³.

L'ICCA estime que la responsabilité accrue des vérificateurs compromet l'aptitude des cabinets d'experts-comptables de continuer d'offrir des services de vérification aux entreprises canadiennes, car elle aboutit à la situation suivante :

- diminution de l'offre de services de vérification traditionnels ou élargis;
- incapacité d'attirer des candidats de qualité au sein de la profession;

⁽²³⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Témoignages*, 31 octobre 1996, p. 1100-26 (M. R. Gage).

- accroissement du coût d'exécution des missions de vérification;
- limitation de la capacité d'offrir des services de vérification aux sociétés considérées comme étant à risque élevé²⁴.

L'ICCA affirme que le montant des réclamations présentées aux vérificateurs et la doctrine de la responsabilité solidaire, qui rend un vérificateur négligent responsable de la totalité des dommages dus au plaignant, font que les cabinets d'experts-comptables ont du mal à souscrire de l'assurance. Il affirme que l'assurance-responsabilité civile est de plus en plus coûteuse et difficile à se procurer.

L'ICCA a décrit la situation au Comité en ces termes :

Les petits cabinets d'experts-comptables peuvent obtenir des montants d'assurance limités auprès des assureurs canadiens, mais les grands cabinets doivent se procurer sur les marchés internationaux l'assurance élevée dont ils ont besoin. Même là, on ne peut tout simplement pas se procurer auprès des assureurs commerciaux une couverture d'un montant suffisant pour couvrir les énormes réclamations auxquelles nous faisons face. Dans une large mesure, nous sommes forcés d'assumer seuls les risques.

À ma connaissance, aucun des grands cabinets d'expertscomptables n'a d'assurance dépassant les 150 millions de dollars américains. La partie de ce montant relevant d'assureurs commerciaux est probablement de l'ordre de 25 à 50 p. 100 selon le cabinet et l'année. Par conséquent, les cabinets eux-mêmes, par le biais de leurs propres compagnies d'assurances captives, doivent assumer entre 75 et 120 millions de dollars de pertes sur une couverture de cet ordre.

Plus grave encore, toute perte dépassant 150 millions de dollars américains doit être assumée directement et entièrement par le cabinet et les associés à même l'actif du cabinet et leurs biens personnels. Ce qui complique encore les choses, c'est qu'on ne peut pas s'assurer pour un nombre illimité de réclamations. En général, il y a un plafond de deux, trois ou quatre réclamations à l'échelle mondiale par an. Si notre réclamation est la cinquième de l'année, nous sommes coincés et nous n'avons aucune assurance. Même dans ces conditions, les coûts d'assurance et d'autoassurance des grands cabinets d'experts-comptables ont été

⁽²⁴⁾ ICCA. La responsabilité professionnelle : pourquoi une réforme s'impose dès maintenant, p. 3.

décuplé depuis 1989 et le coût par associé s'élève maintenant à environ 35 000 S par an²⁵.

Les assureurs et courtiers d'assurances que le Comité a rencontrés ont confirmé que les membres des professions libérales en général peuvent encore se procurer une assurance suffisante auprès des sources commerciales, mais pas les six grands cabinets de vérificateurs.

Le fait que les six grands cabinets effectuent des vérifications pour de grandes sociétés ouvertes les place dans la catégorie à risque élevé. Les assureurs ont dit au Comité qu'ils hésitaient à assurer ceux-là même qui sont le plus souvent la cible de poursuites lorsqu'une société fait faillite ou qu'un investisseur perd de l'argent. La nature de leurs opérations de même que l'importance et la fréquence des réclamations sont tels qu'il est difficile de leur consentir une assurance-responsabilité ²⁶.

La situation est cependant différente pour les petits et moyens cabinets d'expertscomptables. Ils peuvent souscrire de l'assurance parce que la majeure partie de leurs activités concerne des sociétés fermées où les risques sont moins grands²⁷.

L'ICCA réclame que le gouvernement fédéral agisse au sujet de ses préoccupations concernant la responsabilité solidaire et qu'il prenne immédiatement des mesures pour mettre en oeuvre le principe de la responsabilité proportionnelle à l'égard de la publication de renseignements financiers aux termes de la LSA et des lois sur les institutions financières de compétence fédérale. L'ICCA affirme que la responsabilité proportionnelle est dans l'intérêt public et qu'il s'agit d'une question fondamentale d'équité de nos systèmes judiciaire et économique.³⁸.

Il importe de noter cependant que le passage de la responsabilité solidaire à la responsabilité proportionnelle n'aurait pas de conséquences immédiates sur l'assurabilité des six grands cabinets d'experts-comptables. Les assureurs ont dit au Comité qu'ils devraient attendre un certain temps, cinq ans peut-être, pour observer les effets de la responsabilité proportionnelle avant qu'ils puissent être convaincus de consentir à assurer les six grands cabinets. Même avec la responsabilité proportionnelle, le montant des dommages accordés peut demeurer prohibitif. 20

⁽²⁵⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, Témoignages, 31 octobre 1996, 1100-26 (M. R. Gage).

⁽²⁶⁾ Ibid., 22 novembre 1996, p. 5-6.

⁽²⁷⁾ Ibid., p. 6.

⁽²⁸⁾ Ibid., 31 octobre 1996, p. 1100-25 (M. M. Raynor).

⁽²⁹⁾ Ibid., 22 novembre 1996, p. 14, 7.

(d) Implications pour les ingénieurs-conseils

L'Association des ingénieurs-conseils du Canada a signalé au Comité que la doctrine de la responsabilité solidaire est désavantageuse pour les ingénieurs de l'industrie de la construction au Canada. Selon l'Association, il y a eu de nombreux cas où des bureaux d'ingénieurs-conseils ont dû payer une part disproportionnée des dommages-intérêts par suite de l'application de ce principe.

L'Association signale que les réclamations contre les ingénieurs associés à des projets de construction sont assez différentes de celles contre d'autres professions, parce qu'un grand nombre des actions sont intentées par la personne (le propriétaire ou le promoteur) qui choisit les parties qui finalement seront les défendeurs au procès, et parce que les responsabilités de l'ingénieur-conseil et des divers entrepreneurs se chevauchent.

Dans la construction, les propriétaires ont tendance à choisir le moins offrant, dont les ressources sont limitées, de sorte que le fardeau financier devra être supporté par les parties, comme les ingénieurs-conseils, qui ont les ressources pour payer les dommages subis. Comme il arrive que plusieurs parties associées à des travaux de construction soient impécunieuses, avec le système actuel. l'ingénieur-conseil se retrouve dans la position peu enviable d'avoir à servir de caution aux autres parties associées à la construction³⁰.

La profession des ingénieurs et l'ICCA n'ont pas les mêmes préoccupations au sujet du fardeau financier associé à la responsabilité solidaire. Les ingénieurs professionnels du Canada n'y voient pas de problème économique :

À notre connaissance, il n'y a pas de raison économique semblable pour que la profession des ingénieurs souhaite une réforme dans ce domaine. Il peut être démontré qu'ils continuent de fonctionner avec un certain succès commercial, en dépit du fait que la responsabilité solidaire s'applique à eux. Nous n'avons pas connu les faillites du genre dont parle la profession des vérificateurs dans son mémoire au Sénat, et le coût de l'assurance-responsabilité pour les ingénieurs est en recul, du moins temporairement, et ne dépasse pas les moyens économiques de la profession [...]³¹.

Le raisonnement de l'Association pour l'abolition de la responsabilité solidaire est que toutes les professions devraient être traitées de façon juste et équitable : si le principe de la

⁽³⁰⁾ Association des ingénieurs-conseils du Canada, On Joint and Several Liability for Consulting Engineering Firms, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 28 octobre 1996, p. 6-7.

⁽³¹⁾ Ibid., p. 10.

responsabilité solidaire doit être aboli dans le cas des professions associées à la fourniture d'informations financières, alors il devrait en être de même pour les autres professions.

(e) Implications pour les professions en général

L'actuel régime de responsabilité civile concerne l'ensemble des professions. Dans son mémoire au Comité, l'Association du Barreau du Canada note que la responsabilité professionnelle comporte trois niveaux :

- 1. la responsabilité personnelle des différents associés qui ont réellement effectué ou supervisé l'acte ou l'omission en cause:
- 2. la responsabilité solidaire entre les codéfendeurs;
- la responsabilité solidaire entre les professionnels associés qui expose les biens du cabinet et ceux des différents associés à la responsabilité du cabinet dont ils font partie³².

Comme on peut présumer que le professionnel demeurera responsable de ses propres actes, la question de la responsabilité solidaire se pose dans le cas de la responsabilité entre codéfendeurs et entre associés.

Les implications de la responsabilité solidaire entre codéfendeurs sont les mêmes pour l'ensemble des professions. Si le codéfendeur est membre d'une profession, qu'il s'agisse d'avocats, de vérificateurs ou d'ingénieurs, et qu'il est trouvé coupable de négligence, il sera considéré comme étant la cause effective de l'entièreté de la perte subie par le plaignant et il devra en conséquence dédommager celui-ci en entier.

Voici comment l'ABC décrit la responsabilité entre associés :

Les professions libérales traditionnelles dans les domaines du droit, de la médecine et de la comptabilité ont toujours relié les soins et la responsabilité de façon beaucoup plus étroite que les autres fournisseurs de services; en conséquence, les personnes qui exercent ces professions risquent beaucoup plus de se voir imputer la responsabilité de leurs activités ou de leurs avis professionnels que les gens d'affaires en général. Ce lien étroit reposait sur la notion de clientèle et sur l'importance des services offerts à cette clientèle qui avait souvent besoin d'une protection spéciale.

⁽³²⁾ Association du Barreau canadien. La responsabilité professionnelle, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, octobre 1996, p. 2.

La responsabilité solidaire des membres de cabinets professionnels est apparue à une époque où les professionnels étaient seulement

responsables devant leur clients. La responsabilité professionnelle a évolué avec l'imposition de la responsabilité civile, l'élimination de l'interdiction faite au demandeur de poursuivre dans les cas de négligence de la victime et l'élargissement de la responsabilité envers des personnes autres que les clients. Les professionnels peuvent maintenant se voir imputer une responsabilité par des sources diverses, y compris par des tiers qui, sciemment ou non, s'appuient sur les travaux des professionnels. Les montants adjugés ont eux aussi considérablement augmenté.

La question est de savoir si la responsabilité de cette nature, fondée sur un lien unique en son genre avec un professionnel expert, reste valable. La plupart des groupes professionnels maintenant reconnus comme spécialisés ne sont pas exposés aux questions de responsabilité auxquelles font face les professions libérales traditionnelles. [Leurs] membres sont souvent autorisés à exercer leurs activités au sein d'une organisation constituée en personne morale ou à responsabilité limitée qui limite donc la responsabilité personnelle aux activités professionnelles directes de chaque membre. Ces personnes ne risquent pas de devoir assumer la responsabilité des activités de leurs associés. [...] L'exposition obligatoire des associés à une responsabilité solidaire et à une responsabilité personnelle - même s'ils n'ont pas participé à l'affaire en cause – ainsi qu'à une responsabilité personnelle en cas de simple erreur, omission ou jugement est propre à la société de personnes dans le contexte des professions libérales³³.

L'ABC examine ensuite l'effet de la responsabilité solidaire sur la prestation des services professionnels. Elle note que le coût des services augmente pour diverses raisons : étude trop minutieuse des dossiers, multiplication des examens pour garantir la concordance des opinions, et la réticence à donner des avis de peur que ceux-ci constituent une «opinion». En outre, le coût de la protection en cas de responsabilité est répercuté sur les clients à la fois dans la nature de l'avis donné et sous forme de frais accrus³⁴.

⁽³³⁾ Ibid., pp. 5-7.

⁽³⁴⁾ Ibid., p. 7.

Le coût et la disponibilité de l'assurance-responsabilité est un autre élément important, selon l'ABC, de la question de la responsabilité solidaire pour les professions. L'existence d'une assurance abordable peut atténuer les conséquences économiques de la responsabilité, mais les praticiens comme les vérificateurs, les avocats du secteur des banques et des valeurs mobilières et les obstétriciens et les médecins urgentistes trouvent l'assurance-responsabilité de plus en plus coûteuse et parfois difficile à obtenir. L'ABC note toutefois qu'elle a trouvé peu de données factuelles sur l'effet de cette apparente crise dans l'assurance sur la prestation des services professionnels³⁵.

⁽³⁵⁾ Ibid., p. 8.

RESPONSABILITÉ PROPORTIONNELLE

En vertu du principe de la responsabilité proportionnelle, chaque codéfendeur n'est responsable que de sa participation réelle à la faute commise. Alors que selon le principe de la responsabilité solidaire, chaque codéfendeur trouvé responsable est la cause effective du préjudice total subi par le plaignant, la responsabilité proportionnelle répartit la cause effective selon le degré de responsabilité de chaque défendeur considéré comme responsable. De sorte que dans un procès, chaque défendeur ne sera tenu de payer qu'en fonction de sa responsabilité, telle qu'établie par le tribunal.

La différence essentielle entre la responsabilité solidaire et la responsabilité proportionnelle est que la première fait supporter le risque d'un codéfendeur insolvable ou absent par les autres codéfendeurs, alors que la seconde transfère le risque au plaignant. C'est ainsi que le débat entre les tenants de l'une et les avocats de l'autre se résume à déterminer qui supportera le fardeau du défendeur insolvable ou absent – le plaignant ou les autres codéfendeurs.

Toutefois, comme on le verra ci-après, il y a d'autres façons de répartir le risque entre défendeurs et plaignants. Le cas extrême où les défendeurs supportent le risque entier (responsabilité solidaire) et l'autre extrême où c'est la plaignant qui supporte le risque (responsabilité proportionnelle), ne sont pas les seules façons de répartir le risque et les frais qui y sont associés.

ÉVOLUTION DE LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE ET PROPORTIONNELLE

Ces dernières années, plusieurs changements sont intervenus dans le domaine de la responsabilité solidaire et de la responsabilité proportionnelle.

(a) États-Unis

La question de conserver ou d'éliminer la responsabilité solidaire s'est posée aux États-Unis dans le contexte de l'abolition de la règle de la négligence contributive, qui empêchait le plaignant d'obtenir des dommages-intérêts dans une action en négligence où il avait une certaine part de responsabilité.

La plupart des États américains ont une forme modifiée de responsabilité solidaire. Quelques-uns l'ont conservée telle quelle alors que d'autres l'ont abolie complètement.

Certains États ont adopté la responsabilité proportionnelle, tout en retenant la responsabilité solidaire dans le cas d'action fautive intentionnelle ou de préjudice personnel général.

Dans plusieurs États. la responsabilité du défendeur sera proportionnelle ou solidaire selon le degré de responsabilité attribuable au défendeur ou au plaignant, ou sera une combinaison des deux. Dans certains, le défendeur sera responsable proportionnellement s'il y a négligence de la part du plaignant. Ailleurs, le défendeur sera responsable proportionnellement si sa part de responsabilité du préjudice est inférieure au niveau établi dans la loi; autrement, il sera responsable solidairement. Et dans d'autres États, le défendeur sera proportionnellement responsable si sa part de négligence est inférieure à un certain pourcentage, ou inférieure à celle du plaignant³⁶.

La législation fédérale américaine a connu une réforme importante vers la fin de 1995 avec l'adoption de la *Private Securities Litigation Reform Act*. Cette loi renferme des mesures pour réduire le nombre de procès en matière de valeurs mobilières.

Elle introduit notamment une forme de responsabilité proportionnelle dans les jugements où le défendeur ignorait qu'il commettait une infraction à la loi. Dans ces cas, le défendeur est responsable seulement de la partie du jugement qui correspond à sa part de responsabilité. La

⁽³⁶⁾ Australie, Inquiry into the Law of joint and Several Liability. Report of Stage Two, janvier 1995, p. 29.

responsabilité solidaire continuera toutefois de s'appliquer lorsque le défendeur contrevient sciemment à la législation sur les valeurs mobilières.

En outre, tous les défendeurs demeurent solidairement responsables pour toute partie non payée d'un jugement où le plaignant obtient des dommages-intérêts qui dépassent 10 p. 100 de son actif net, lorsque celui-ci est inférieur à 200 000 \$ (petits investisseurs). En outre, si un défendeur est incapable de payer sa part des dommages-intérêts accordés au plaignant qui n'est pas un petit investisseur, les codéfendeurs devront payer toute partie non perçue du jugement en proportion de leur part respective de responsabilité, et jusqu'à 50 p. 100 de cette part.

Il y a également eu une évolution de la responsabilité solidaire entre associés. L'ABC signale qu'en novembre 1995, quarante États avaient adopté une loi autorisant les professions à se constituer en personne morale, et vingt s'étaient donné une loi autorisant les sociétés de personne à responsabilité limitée. Dans tous les cas, toutefois, les personnes demeurent responsables de leurs actions ainsi que de celles sous leur surveillance directe ou dont elles ont eu personnellement connaissance³⁷.

(b) Australie

En 1994, les procureurs généraux d'Australie et de Nouvelle-Galles du Sud ont ouvert une enquête sur le droit de la responsabilité solidaire. Comme il a été signalé au Comité, le gouvernement australien a été amené à s'intéresser à cette question par suite de «préoccupations qui ont pris forme dans les années 80 au sujet du niveau des réclamations contre les professions, surtout à la suite de la déconfiture spectaculaire de grandes sociétés. Dans bien des cas, les réclamations concernaient des vérificateurs [...]³⁸.

Le rapport d'enquête a été présenté en deux étapes : le rapport de l'Étape I, publié en juillet 1994, examinait la pertinence et la faisabilité de changer les règles en matière de responsabilité solidaire. Celui de l'Étape II, publié en janvier 1995, renfermait des recommandations sur le droit de la responsabilité solidaire³⁹.

Réclamations importantes contre certains défendeurs, notamment les vérificateurs, augmentation des assurances pour les professions, crainte que ces assurances ne deviennent de plus en plus difficiles à obtenir : tel est l'arrière-plan de cette enquête. D'après le mandat, l'enquête devait examiner la question de la responsabilité professionnelle, mais on ont choisi de ne pas examiner les réclamations pour préjudice personnelle, l'instauration d'un mécanisme de

⁽³⁷⁾ Association du Barreau canadien, La Responsabilité professionnelle, p. 12.

⁽³⁸⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Témoignages*, 28 octobre 1996, pp. 1700-1718 (M. I. Govey).

⁽³⁹⁾ Australie. Inquiry into the Law of Joint and Several Liability, rapport de l'Étape I, juillet 1994; rapport de l'Étape II, janvier 1995.

plafonnement et l'éventail des personnes devant lesquelles la profession pourrait être responsable⁴⁰.

Le rapport de l'Étape II avance l'idée que les arguments en faveur du maintien de la responsabilité solidaire, s'ils peuvent s'appliquer aux cas de préjudice personnel, ne s'appliquent pas à la responsabilité professionnelle en matière de préjudice financier ou de dommages aux biens. Le rapport recommande que la «responsabilité solidaire soit abolie et remplacée par un régime de responsabilité proportionnelle dans toutes les actions en négligence délictuelle où la réclamation du plaignant concerne des dommages aux biens ou un préjudice purement économique⁴¹».

Après examen de quatre formules de ¿esponsabilité proportionnelle, le rapport s'est prononcé en faveur d'une pleine responsabilité proportionnelle que le plaignant ait été en faute ou non. Voici la recommandation finale sur cette question : «que la responsabilité solidaire pour des cas de négligence qui ne cause que des dommages aux biens ou une perte économique soit remplacée par une responsabilité qui répartit la faute, dans tous les cas, entre les responsables des dommages ou de la perte⁴²».

Aucun changement n'a été proposé à la responsabilité solidaire entre les membres d'une société de personnes.

En juillet 1996, on soumettait à la consultation du public l'avant-projet des mesures pour mettre en application les recommandations de l'enquête.

Pour être mises en oeuvre, ces mesures nécessiteront des modifications à la législation fédérale, ainsi qu'à celle des États et des territoires. Il a été indiqué au Comité que cette question sera examinée par un comité composé de procureurs généraux des États, des territoires et de la fédération⁴³.

Bien que les pressions en faveur d'une enquête aient surtout été le fait des bureaux de vérificateurs et de comptables, qui s'inquiétaient devant la valeur des réclamations contre les membres de la profession et l'augmentation des coûts des assurances-responsabilité, le professeur Jim Davis, l'auteur du rapport, a indiqué au Comité qu'il n'y avait pas de preuves que les six ou sept cabinets internationaux de vérificateurs aient été au bord de la faillite. En recommandant la responsabilité proportionnelle, le professeur Davis adopte une vue à long terme

⁽⁴⁰⁾ Rapport de l'Étape II, pp. 10-11.

⁽⁴¹⁾ Rapport de l'Étape II, p. 34.

⁽⁴²⁾ Ibid., p. 36.

⁽⁴³⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Témoignages*, 28 octobre 1996, pp. 1700-1721 (M. I. Govey).

Je ne crois pas que le fait de retenir la responsabilité solidaire soulève une crise d'équité. En rédigeant le rapport, je me suis rendu compte que la réforme d'une procédure légale est une entreprise de longue haleine. Bien que le rapport soit terminé, que le projet de loi soit prêt, que les témoignages aient été entendus, au bout du compte, c'est une question qui devra être décidée par les gouvernements des États et des territoires comme ils l'entendront 44.

(c) Royaume-Uni

Préoccupé par l'application du principe de la responsabilité solidaire, le ministère du Commerce et de l'Industrie a demandé au *Common Law Team* de la commission du droit, sous la direction du professeur Andrew Burrows, d'entreprendre une étude de faisabilité sur le droit de la responsabilité solidaire. Le but de l'étude était de déterminer s'il y aurait lieu pour la commission du droit d'entreprendre une enquête en bonne et due forme sur cette question.

En février 1996, la *Common Law Team* publiait ses conclusions sous la forme d'un document de consultation intitulé *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* ⁴⁵.

Le rapport constate que depuis quelques années on assiste à une attaque concertée contre le principe de la responsabilité solidaire, menée par les comptables et les défendeurs de l'industrie de la construction. Le rapport reconnaît qu'un régime de pleine responsabilité proportionnelle est réalisable, et qu'on pourrait raisonnablement le limiter aux cas de préjudice non personnel, mais il conclue que la responsabilité solidaire ne devrait pas être remplacé par un régime unique de responsabilité proportionnelle.

Le rapport passe en revue plusieurs objections à la responsabilité proportionnelle. La première est qu'il serait injuste de faire porter par un plaignant légalement non responsable le risque de l'insolvabilité du défendeur. Le rapport indique qu'il est «trompeur de dire que les défendeurs peuvent être appelés à payer 100 p. 100 des dommages-intérêts même s'ils ne sont responsables que de 1 p. 100 du préjudice, puisque le principe de la responsabilité solidaire veut que par rapport au plaignant chaque défendeur soit à 100 p. 100 responsable de toute la perte⁴⁷».

Le rapport suggère également que la responsabilité proportionnelle aboutirait à un résultat inattendu où le plaignant serait moins susceptible de recevoir les pleins dommages-intérêts en

⁽⁴⁴⁾ Ibid., p. 16.

⁽⁴⁵⁾ Royaume-Uni, ministère du Commerce et de l'Industrie, Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, février 1996.

⁽⁴⁶⁾ Ibid., p. 16.

⁽⁴⁷⁾ Ibid., p. v.

étant la victime de deux préjudices (dont l'un ou l'autre aurait suffi pour causer la perte, par un défendeur solvable dans un cas et par un défendeur insolvable dans l'autre) que s'il avait été la victime d'un seul préjudice par un défendeur solvable 48.

Le rapport note également qu'il est loin d'être établi que la responsabilité solidaire est la cause principale des difficultés que certains groupes professionnels éprouvent à se procurer de l'assurance-responsabilité⁴⁹.

Le rapport a examiné et rejeté trois variantes de responsabilité proportionnelle. La première prévoit la répartition de la part d'un défendeur insolvable entre les autres défendeurs et la plaignant lorsque celui-ci a été négligent; la deuxième applique la responsabilité proportionnelle à une personne dont la faute est secondaire par rapport aux autres coupables; et la troisième répartit la part non attribuée d'un défendeur insolvable, mais seulement jusqu'à 50 p. 100 de la part de chaque défendeur.

Le rapport ne conclut toutefois pas que les vérificateurs devraient pouvoir limiter leur responsabilité par contrat⁵¹.

Depuis la parution du rapport, les associations professionnelles représentant les vérificateurs et l'industrie de la construction, la *Confederation of British Industry* et d'autres ont demandé au ministère britannique du Commerce et de l'Industrie d'examiner à nouveau la question de la responsabilité solidaire, mais cette fois d'une perspective économique plus générale⁵².

Bien que le gouvernement britannique n'ait pas l'intention dans l'immédiat de modifier la législation sur la responsabilité solidaire, il se propose de déposer un projet de loi pour modifier sa législation sur les sociétés de personnes pour permettre la responsabilité limitée dans le cas des professions réglementées. Les détails de cet avant-projet de loi doivent être soumis à la consultation publique en mars 1997⁵³.

(d) Canada

⁽⁴⁸⁾ Ibid.

⁽⁴⁹⁾ Ibid.

⁽⁵⁰⁾ Ibid., p. v.

⁽⁵¹⁾ Ibid., p. vi.

⁽⁵²⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Témoignages*, Londres, 21 novembre 1996 (M. David Love)

⁽⁵³⁾ Ibid.

En 1979, une étude de l'Alberta Institute of Law Reform and Research et, en 1988, une étude de la Commission de réforme du droit de l'Ontario ont recommandé le maintien de la responsabilité solidaire.

En Colombie-Britannique, la négligence contributive de la part du plaignant supprime la responsabilité solidaire des défendeurs qui ont contribué au préjudice du plaignant.

En 1986, la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique a étudié la législation provinciale en matière de responsabilité partagée, puis recommandé que la négligence contributive du plaignant ne dégage pas de leur responsabilité les personnes qui auraient autrement été tenues solidairement responsables de la perte ou du dommage. La Commission a aussi recommandé que, dans les cas où la responsabilité est solidaire et où il n'est pas vraiment possible pour le plaignant de se faire payer les dommages adjugés, le tribunal répartisse la partie des dommages dus entre les autres parties, selon leur degré de responsabilité⁵⁴

En décembre 1995, un comité de la bourse de Toronto, dans son étude sur la communication de renseignements par les sociétés, a examiné la question de la responsabilité solidaire. Il recommande que «chaque défendeur soit responsable de sa part proportionnelle des dommages-intérêts accordés au plaignant, *sauf* si la plaignant établit que le défendeur a *intentionnellement* fait une fausse déclaration ou fait en sorte qu'il y ait un retard dans la communication des renseignements⁵⁵».

^{(54) 54} Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique, Report on Shared Liability, août 1986, p. 22.

⁽⁵⁵⁾ Toronto Stock Exchange, Interim Report of the Committee on Corporate Disclosure, Toward Improved Disclosure, décembre 1995, p. 66.

QUESTIONS À RÉGLER

Le Comité étudie la proposition de l'ICCA qui préconise que toutes les lois fédérales et provinciales pertinentes soient modifiées par l'adjonction du principe de la responsabilité proportionnelle lors de l'attribution de dommages-intérêts pour un préjudice causé par une faute se rapportant à la publication d'informations financières par une organisation. Au palier fédéral, cela voudrait dire modifier la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt et la Loi sur les sociétés d'assurances.

Le Comité reconnaît que la proposition ne s'appliquerait pas dans les cas où les défendeurs ont participé sciemment à une fraude. Elle n'aurait pas non plus d'effet rétroactif sur les affaires actuellement en instance. La proposition porte sur les dommages-intérêts pour un préjudice purement financier, mais ne s'étend pas au préjudice personnel.

Le Comité est conscient que la vérification constitue une activité essentielle au fonctionnement efficaces des marchés financiers au Canada. Les investisseurs et les prêteurs veulent l'assurance que l'information rendue publique par une entreprise à la recherche de capitaux trace un portrait fidèle de sa situation financière.

L'ICCA se préoccupe également, entre autres choses, de la menace que fait peser le régime actuel de responsabilité civile sur la profession de vérificateur, menace qui se manifeste de quatre façons :

- par une diminution de l'offre de services de vérification courants ou élargis;
- par l'incapacité d'attirer des candidats de qualité au sein de la profession;
- par l'accroissement du coût d'exécution des missions de vérification;
- par la difficulté des sociétés considérées comme étant à risques élevés d'obtenir des services de vérification.

L'étude du Comité portera sur la responsabilité entre codéfendeurs et entre associés.

La question de la responsabilité solidaire dans le cas des défendeurs exerçant une profession libérale est de deux ordres : la responsabilité solidaire entre codéfendeurs et la responsabilité solidaire entre associés.

La responsabilité solidaire entre associés membres d'une profession libérale relève de la compétence des provinces.

L'ABC a expliqué au Comité que :

La compétence fédérale prévue par la Constitution en matière de responsabilité solidaire est limitée aux services professionnels énumérés dans la législation fédérale relative aux sociétés et aux institutions financières. La compétence provinciale en la matière comprend la réglementation de la responsabilité délictuelle et la réglementation de la plupart des entreprises commerciales et professionnelles⁵⁶.

Toutefois, la responsabilité des associés tient une large place parmi les préoccupations des défendeurs exerçant des professions libérales au chapitre de la responsabilité.

Au nombre des questions sur lesquelles se penchera le Comité relativement à la question de la responsabilité solidaire et des défendeurs membres de professions libérales figurent les suivantes :

1. Dans quel grand contexte juridique, économique et historique la question de la responsabilité a-t-elle commencé à préoccuper les vérificateurs?

L'ICCA prétend que la profession de vérificateur est en état de crise à cause de la responsabilité solidaire. Si la question de la responsabilité semble préoccuper les vérificateurs, il faut situer ces préoccupations dans le contexte juridique, économique et historique global.

Dans son mémoire M.Campion signale que, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, le nombre de cas où des vérificateurs ont été jugés responsables est faible au Canada. On y souligne également que :

La série d'actions en justice mentionnées par l'ICCA (et dans lesquelles des dommages-intérêts extrêmement importants ont été réclamés de vérificateurs et d'autres parties) sont principalement liées à une situation de fait exceptionnelle - l'effondrement dramatique et sans précédent du marché de l'immobilier à l'échelle mondiale⁵⁷.

2. Les inquiétudes des vérificateurs et d'autres professionnels en matière de responsabilité sont-elles liées à des facteurs autres que la responsabilité solidaire?

Les facteurs suivants ont pu contribuer à la crise en matière de responsabilité dont parle l'ICCA:

⁽⁵⁶⁾ L'Association du barreau canadien, La responsabilité professionnelle, p. 12.

⁽⁵⁷⁾ M. Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors, p. 3.

- l'inclusion dans le droit de la négligence de la responsabilité en cas de déclaration inexacte et négligente, qui permet l'action en recouvrement pour des pertes purement financières;
- l'augmentation des frais de litige;
- l'envergure et la complexité accrues des opérations et des activités commerciales;
- la taille accrue des cabinets d'experts-comptables et la mondialisation du marché de l'assurance-responsabilité;
- la concurrence entre les cabinets de vérificateurs qui exerce une pression à la baisse sur les honoraires et tend à compromettre la qualité de la vérification:
- la baisse des prix conjuguée à la tendance de plus en plus grande de vérificateurs de faire gérer leurs travaux par des non-vérificateurs, ce qui mine l'indépendance des vérificateurs⁵⁸.
- 3. En modifiant la règle de la responsabilité solidaire, éliminera-t-on les autres motifs d'inquiétude des vérificateurs et autres professionnels en matière de responsabilité?
- 4. La responsabilité solidaire a-t-elle empêché les vérificateurs et les membres d'autres professions libérales d'obtenir une couverture d'assurance adéquate à un coût raisonnable?

On ne peut traiter de la responsabilité sans parler du rôle de l'assurance-responsabilité. Comme les membres de professions libérales disposent d'une telle assurance, ils sont souvent pris pour assumer une bonne part, sinon la totalité, du dédommagement des plaignants lorsque les autres défendeurs sont insolvables ou introuvables. La tentation est donc très forte pour ces défendeurs de chercher un règlement à l'amiable plutôt que de risquer d'avoir à verser la totalité des dommages-intérêts en cas d'action en justice.

5. Quel est le lien entre la responsabilité et les normes professionnelles? Existe-t-il des mécanismes pour garantir l'adoption de normes professionnelles pour les vérificateurs, l'amélioration de ces normes et leur révision constante?

Une vérification externe a principalement pour but de s'assurer que les rapports financiers et comptables présentés par la direction d'une entreprise sont justes et exacts. Le vérificateur obtient les états et les renseignements financiers d'une société, les examine et fournit l'assurance que cette information a été présentée de façon juste et exacte conformément aux principes comptables généralement reconnus, établis par l'ICCA.

⁽⁵⁸⁾ Ibid., partie C, p. 7.

Les vérificateurs ont également pour tâche de présenter des renseignements financiers dans des prospectus et d'autres documents d'information. Comme M. Campion le souligne dans son mémoire, cette fonction peut comprendre les tâches suivantes :

Il peut être demandé au vérificateur par les assureurs de la société émettrice d'exécuter certaines procédures relativement à des éléments d'information financière déclarés dans le prospectus. Ainsi, les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières exigent normalement des vérificateurs qu'ils consentent à inclure dans le prospectus leur rapport sur les états financiers vérifiés inclus. Lorsque le prospectus comprend des états financiers provisoires non vérifiés. le vérificateur est tenu de donner une assurance à l'égard de ces états. Les vérificateurs peuvent aussi être appelés à formuler une opinion à un établissement prêteur ou à une autre partie relativement à un prêt demandé par une société⁵⁹.

Lorsqu'il procède à une vérification, le vérificateur doit se conformer aux normes de vérification générale reconnues prescrites par l'ICCA. Ces normes définissent entre autres le degré de compétence, de soins et d'indépendance de vérificateur, le genre d'examen que le vérificateur devrait faire et la façon dont il doit présenter son rapport.

6. Que peut-on faire pour apaiser les inquiétudes des vérificateurs et d'autres membres de profession libérale en matière de responsabilité?

Les vérificateurs soutiennent que la règle de la responsabilité solidaire, qui les rend responsable, en définitive de la totalité des dommages-intérêts accordés lorsque les codéfendants sont insolvables ou introuvables, les obligent à verser des normes-indemnités ou à négocier des règlements exagérément généraux. Selon eux, la responsabilité proportionnelle réglera leurs problèmes en matière de responsabilité.

7. La responsabilité proportionnelle a été proposée comme solution aux difficultés que pose la responsabilité au vérificateur. Il y a plusieurs formules de responsabilité proportionnelle à examiner. Quelle est celle - si tant qu'elle existe - qui peut le mieux régler la crise de la responsabilité dont il est fait mention?

Au nombre des formules de responsabilité proportionnelle possibles, mentionnons :

- la responsabilité proportionnelle intégrale applicable dans tous les cas;
- la responsabilité proportionnelle lorsque le plaignant est partiellement responsable (victime négligeante);

⁽⁵⁹⁾ M. Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors, onglet A, p. 4.

- la responsabilité proportionnelle pour l'auteur indirect d'un méfait, par exemple, un codéfendeur dont la responsabilité est inférieure à un certain montant;
- la responsabilité proportionnelle qui prévoirait une réaffectation de la part du défendeur insolvable;
- la responsabilité proportionnelle applicable aux réclamations d'investisseurs avertis tandis que la responsabilité solidaire s'appliquerait aux réclamations de petits investisseurs.
- 8. La responsabilité proportionnelle aura-t-elle une incidence sur l'importance des dommages-intérêts accordés et des règlements? Aura-t-elle des répercussions sur la couverture d'assurance des vérificateurs et des membres d'autres professions libérales?
- 9. quelles sont les implications, au chapitre de l'intérêt public, du passage de la responsabilité solidaire à la responsabilité proportionnelle?

Au chapitre de l'intérêt public, on a argué que la menace d'avoir à assumer une responsabilité juridique importante entraînera une diminution du nombre de services de vérification, rendra plus difficile le recrutement de candidats de haut calibre et entraînera une augmentation de coûts des services de vérification. La compétitivité internationale est également un enjeu ainsi que la nécessité d'établir et d'entretenir la confiance sur les marchés commerciaux.

Tout changement du régime légal qui favoriserait un groupe particulier, comme les vérificateurs ou les personnes qui produisent des renseignements financiers, doit être examiné du point de vue de son incidence sur l'ensemble du système juridique⁵⁰.

Les intérêts des actionnaires, des prêteurs, des acheteurs, des investisseurs, des organismes de réglementation et d'autres doivent aussi être pris en compte.

10. La question fondamentale est la suivante: qui devrait supporter le risque d'un défendeur insolvable ou non disponible- le plaignant ou le codéfendeur à la bourse bien garnie?

La responsabilité solidaire fait en sorte que les codéfendeurs supportent le risque d'un défendeur insolvable ou introuvable : la responsabilité proportionnelle ferait porter ce risque au plaignant. Ce changement se ferait-il dans l'intérêt public? Serait-il équitable? Quelles en seraient les répercussions sur les plaignants et sur le système de responsabilité civile délictuelle dans son ensemble?

11. Mises à part les différentes formules de responsabilité proportionnelle, quels autres moyens pourrait-on prendre pour apporter une réponse aux diverses préoccupations des

⁽⁶⁰⁾ Ibid., p. 5.

vérificateurs et d'autres défendeurs membres de professions libérales en ce qui concerne la responsabilité?

Parmi les autres moyens de limiter la responsabilité, mentionnons celles-ci :

- imposer un plafonnement égal à la responsabilité;
- obliger les administrateurs et les membres de la direction à avoir une assuranceresponsabilité;
- limiter les catégories de personnes qui seraient habilités à intenter des poursuites contre un défendeur exerçant une profession libérale;
- limiter les types de services professionnels qui pourraient donner lieu à des poursuites;
- permettre aux membres de profession libérale de limiter par contrat leur responsabilité;
- plaider la négligence contributive;
- établir un régime légiféré de responsabilité proportionnelle auquel les parties pourraient choisir d'avoir recours pour se soustraire à la responsabilité solidaire;
- limiter la responsabilité aux associés en permettant aux membres de professions libérales de se constituer en société ou de former des partenariats à responsabilité limitée

12. La solution recommandée ne devrait pas être incompatible avec les régimes provinciaux et ceux des principaux partenaires commerciaux du Canada.

Les provinces ont compétence en matière de responsabilité délictuelle et de réglementation de la plupart des entreprises et de professions. Les lois provinciales sur les sociétés et sur les valeurs mobilières contiennent des dispositions sur la production d'information financière et la fonction de vérification. Pour introduire des limites importantes de la responsabilité, il faudrait modifier les lois provinciales et territoriales.

Il faut aussi tenir compte de la situation aux États-Unis où, au palier étatique, de l'État, des modifications ont été apportées à la règle de la responsabilité solidaire tandis qu'au palier fédéral on a adopté une forme de responsabilité proportionnelle dans le cas des infractions aux lois sur les valeurs mobilières.

La question de responsabilité proportionnelle est à l'étude en Australie et au Royaume-Uni.

TRAVAUX FUTURS DU COMITÉ

Dans ce rapport provisoire, le Comité passe en revue les témoignages et les documents qu'il a reçus jusqu'à présent. En mettant en lumière un certain nombre de facteurs que le Comité devra considérer, il jette les bases des travaux futurs du Comité sur la question de savoir si la responsabilité solidaire devrait être remplacée par quelque autre système de responsabilité.

Le Comité n'a pas voulu faire de recommandations pour le moment. Il ne nie pas que les vérificateurs et les membres des autres professions libérales ont des préoccupations au chapitre de la responsabilité professionnelle, mais il n'a pu déterminer l'envergure du problème auquel ils font face en matière de responsabilité, ni la gravité de la situation et dans quelle mesure la responsabilité solidaire est à la source du problème.

Le Comité ne dispose pas actuellement d'éléments probants suffisants pour décider si la responsabilité proportionnelle constituerait le meilleur moyen d'apaiser les inquiétudes des vérificateurs. De plus, il veut l'assurance que ces recommandations seront utiles aux intéressés et ne leur causeront pas d'inconvénient d'ordre pratique.

Les implications d'un abandon de la responsabilité solidaire au point de vue de l'intérêt public doivent être soigneusement examinées. Comme l'a déclaré le président de l'Association du barreau canadien :

En dernière analyse, vous devez prendre une bonne décision du point de vue de l'intérêt public en décidant s'il faut maintenir le statu quo ou si la situation a changé au point ou, en toute justice, il convient de changer les choses⁶¹.

Le Comité poursuivra son étude de la responsabilité solidaire en ce qui a trait aux membres des professions libérales. Un document sur les enjeux et les options sera préparé et diffusé d'ici la fin de mars 1997. Le Comité invitera alors les parties intéressées à présenter des mémoires à ce sujet.

Le Comité tiendra d'autres audiences et publiera un rapport final contenant ses recommandations à la fin du printemps 1997.

⁽⁶¹⁾ Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, Témoignages, 31 octobre 1996, p. 1100-23, (M. Russell W. Lusk).

ANNEXE A

TÉMOINS

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
1 (Groupe de travail)	Calgary, 13 février,1996	De l'Institut canadien des comptables agréés : M. Michael H. Rayner; M. William H. Broadhurst, président, groupe de travail de l'ICCA sur la responsabilité professionnelle: et L'honorable Willard Z. Estey.
12	28 octobre 1996	De Fasken Campbell Godfrey: M. John Campion; et Mme Victoria Stewart.
		Par télé-conférence:
		Du ministère du Trésor de l'Australie : M. Ian Govey, conseiller principal, Affaires juridiques.
		De l'université nationale de l'Australie : M. Jim Davis, professeur.
12	29 octobre 1996	De l'Association des ingénieurs-conseils du Canada: M. Pierre A. H. Franche, président et chef de l'exploitation; et M. Bruce Carr-Harris, avocat-conseil.
13	31 octobre 1996	De l'Association du Barreau canadien : M. Russell W. Lusk, président; Mme Alison Manzer, présidente, Comité sur la réforme législative des institutions financières; et M. John D.V. Hoyles, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des comptables agréés :

M. Michael H. Rayner, président;

M. William Broadhurst, président, groupe de travail sur la responsabilité professionnelle; et

M. Ron Gage, président sortant du Conseil d'administration.

Londres, 21 novembre 1996

Du ministère d'Industrie et du Commerce (Royaume-Uni) :

M. David Love, directeur, Financial Reporting Policy Company Law Directorate; et M. Steve Whittington, Head of Audit Regulation Section, Company Law Directorate,

De Hiscox Syndicate, Lloyd's and Lloyd's Law Reform Committee:

M. Robert Britton.

De la Law Commission:

Professeur Andrew Burrows, Head, Common Law Team.

Londres, 22 novembre 1996

M. Peter Christie, président et chef de la direction, *Minet Group*.

M. Nick Rudnai, Alexander & Howden.

M. Richard Hardingham, Agnew Syndicate 672, Lloyd's.

M. Julien Spence, B.H. Bannister Syndicate 1215, Lloyd's.

M. Mike Quigley, Q.B.E. Insurance Company.

M. James Blake, Cottrell Maguire Syndicate 1173. Lloyd's.

M. Steve Gilbert, Minet Group.

Mme Mel Goddard, Q.B.E. Insurance Company.

M. Richard Peters, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Llovd's.

M. Matthew Irvine, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's.

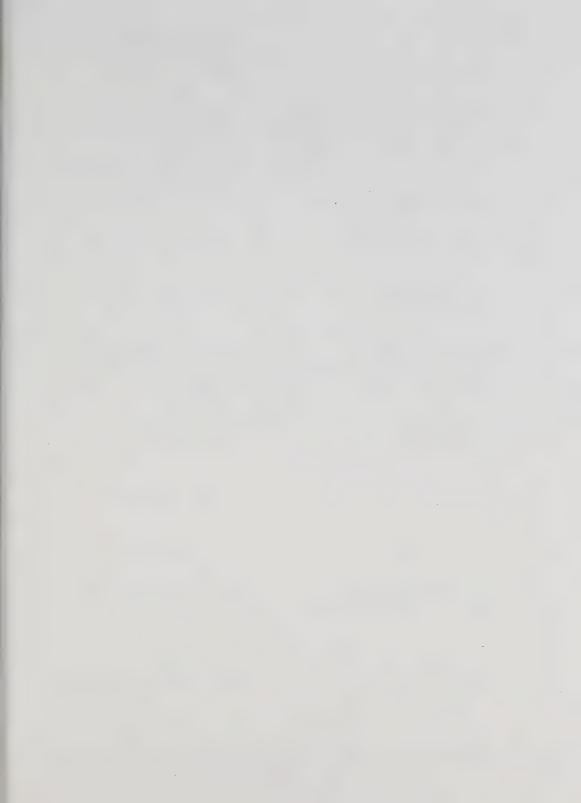
M. Neil Beaton, Agnew Syndicate, Lloyd's.

M. Hugh Wodehouse, Solicitors Indemnity Mutual Insurance Association.

Mme Sandra Neilson, Minet Group.

M. Alastair Speare-Cole, Alexander & Howden.

M. Michael Brown, Allen & Overy





If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Edition Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

From the Bank of Canada:

Mr. Gordon Thiessen, Governor;

Ms Sheryl Kennedy, Deputy Governor; and

Mr. Charles Freedman, Deputy Governor.

De la Banque du Canada:

M. Gordon Thiessen, gouverneur;

Mme Sheryl Kennedy, sous-gouverneure; et

M. Charles Freedman, sous-gouverneur.





Second Session Thirty-fifth Parliament, 1996-97

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

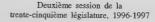
Thursday, April 17, 1997

Issue No. 25

First and only meeting on: Bill C-82, An Act to amend laws relating to financial institutions

INCLUDING: THE FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE (Bill C-82)

WITNESSES: (See back cover)



SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Banques et du commerce

Président: L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 17 avril 1997

Fascicule nº 25

Première et unique réunion concernant: Le projet de loi C-82, Loi modifiant la législation relative aux institutions financières

Y COMPRIS: LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ (projet de loi C-82)

> TÉMOINS: (Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, Chairman

The Honourable W. David Angus, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.
*Fairbairn, P.C.
(or Graham)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny
Kolber

*Lynch-Staunton (or Kinsella) Meighen Oliver Perrault, P.C. St. Germain, P.C. Stewart

* Ex Officio Members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator De Bané (April 14, 1997).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.
*Fairbairn, c.p.
(ou Graham)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton (ou Kinsella) Meighen Oliver Perrault, c.p. St. Germain, c.p. Stewart

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (Le 14 avril 1997).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, April 16, 1997:

Second reading of Bill C-82, An Act to amend certain laws relating to financial institutions.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du mercredi 16 avril 1997:

Deuxième lecture du projet de loi C-82, Loi modifiant la législation relative aux institutions financières.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Paul Bélisle
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 17, 1997

(47)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby and Oliver (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate. WITNESSES:

From the Department of Finance:

Mr. Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Frank Swedlove, Director, Finance Sector Division;

Ms Annette Gibbons, Policy Analyst, Finance Sector Division; and

Mr. Claude Gingras, Special Advisor, Finance Sector Division.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. André Brossard, Director, Legislation and Precedents Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 16, 1997, the committee proceeded to study Bill C-82, An Act to amend certain laws relating to financial institutions.

At the start of the meeting Senator Kelleher declared a conflict of interest and subsequently abstained from voting on the bill.

Mr. Hamilton made an opening statement and then, along with Ms Gibbons and Messrs Swedlove, Gingras and Brossard, answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-82 be adopted and reported to the Senate without amendment.

It was agreed, — THAT all committee members who participated in the Harmonized Sales Tax hearings would have until Tuesday, April 22nd to comment on a draft report of the concerns raised during those hearings; after which time the report would be presented in the Chamber.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 17 avril 1997

(47)

[Traduction]

Le comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby et Oliver (6).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Frank Swedlove, directeur, Division du secteur financier,

Mme Annette Gibbons, analyste des politiques, Division du secteur financier;

M. Claude Gingras, conseiller spécial, Division du secteur financier.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. André Brossard, directeur, Division de la législation et des précédents.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 16 avril 1997, le comité entame son examen du projet de loi C-82, Loi modifiant la législation relative aux institutions financières.

Au début de la séance, le sénateur Kelleher se déclare en conflit d'intérêts et s'abstient par la suite de voter au sujet du projet de loi.

M. Hamilton fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme Gibbons et de MM. Swedlove, Gingras et Brossard.

Il est convenu — QUE le projet de loi C-82 est adopté et qu'il en sera fait rapport au Sénat sans amendement.

Il est de plus convenu — QUE tous les membres du comité qui ont participé aux audiences concernant l'harmonisation des taxes de vente ont jusqu'au mardi 22 avril pour commenter l'ébauche de rapport portant sur les préoccupations exprimées durant les audiences, après quoi le rapport sera présenté au Sénat.

At 12:25 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

 \grave{A} 12 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

Thursday, April 17, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-82, An Act to amend certain laws relating to financial institutions, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, April 16, 1997, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le jeudi 17 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-82, Loi modifiant la législation relative aux institutions financières, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 avril 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 17, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-82, to amend certain laws relating to financial institutions, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair. [English]

The Chairman: Honourable senators, we are here to examine Bill C-82, being the bill emanating from the white paper on which this committee held hearings last fall. We issued a detailed report which focused heavily on foreign banking issues. The report also supported many steps proposed in the white paper with respect to such issues as consumer privacy and easing the regulatory burden on Canadian financial institutions.

It is important to say for the record that this committee has a very clear policy of not jamming legislation. Our policy is that if groups want to be heard, they have every right to be heard. I do not mean giving them five minutes to make their case, but having a genuine hearing. On the other hand, a number of associations which would have appeared before this committee on this bill recognize that a lengthy set of hearings of this kind or amendments emanating from this committee would result in the bill not being passed before dissolution, which, according to the newspapers, is widely rumoured to occur at the end of next week. As a result, it is my understanding that some groups have opted not to appear because they view that this legislation in its current form is preferable than to delay the bill and not have it go into effect sometime in early 1998.

Given the position that other witnesses have taken on this bill, our only set of witnesses represent the Department of Finance.

Mr. Hamilton is familiar to all members of the committee. He is the ADM responsible for policy in the Department of Finance. Before I ask him to make some opening remarks, Senator Kelleher wishes to make a brief comment.

Senator Kelleher: Mr. Chairman, I would like the record to show that I have a conflict of interest this morning. This particular bill deals in part with foreign banks. As I sit on the board of a foreign bank, I wish to declare that interest. While I will sit here and listen, I will not take part in any vote at the end of the meeting.

The Chairman: That is again consistent with the policy of this committee.

Senator Angus: Should we have the record show, as well, who is present today? In view of your opening remarks, Mr. Chairman, that would be quite relevant.

The Chairman: I think it is the usual group which runs the committee.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 17 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-82 modifiant certaines lois concernant les institutions financières, se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil. [Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner le projet de loi C-82 qui découle du livre blanc sur lequel notre comité a tenu des audiences l'automne dernier. Nous avons présenté un rapport détaillé qui portait essentiellement sur la question des banques étrangères. Le rapport appuyait nombre de propositions du Livre blanc relatives à des questions comme la protection des renseignements personnels des consommateurs et l'allégement du fardeau réglementaire imposé aux institutions financières canadiennes.

Il est important de signaler que le comité a une politique très claire, à savoir ne pas faire d'obstruction à quelque projet de loi que ce soit. En outre, si des groupes veulent être entendus, ils en ont le droit. Par là, je ne veux pas dire qu'il suffit de leur consacrer cinq minutes pour présenter leur point de vue, mais qu'il faut tenir une audience en bonne et due forme. D'un autre côté, certaines associations qui auraient souhaité comparaître devant le comité au sujet du projet de loi reconnaissent qu'un long processus d'audiences de ce genre ou encore de propositions d'amendements de la part du comité empêcherait que le projet de loi soit adopté avant la dissolution du Parlement, car selon les journaux, on s'attend à ce que le Parlement soit dissous à la fin de la semaine prochaine. Ainsi, certains groupes ont choisi de ne pas comparaître car ils préfèrent les dispositions législatives dans leur forme actuelle à tout retard dans l'adoption du projet de loi, qui ne pourrait alors être mis en vigueur au début de 1998.

Étant donné la position exprimée sur le projet de loi par d'autres témoins, nous n'allons entendre que des représentants du ministère des Finances.

Les membres du comité connaissent bien M. Hamilton. Il est sous-ministre adjoint responsable de la politique au ministère des Finances. Avant de lui donner la parole, nous allons entendre ce que le sénateur Kelleher a à nous dire.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, je tiens à signaler que je suis en conflit d'intérêts ce matin. Ce projet de loi porte en partie sur les banques étrangères. Je siège au conseil d'administration d'une banque étrangère et je tiens à le déclarer publiquement. Je vais assister à la séance de ce matin, mais je me contenterai d'écouter et m'abstiendrai de voter à la fin.

Le président: Cela aussi est conforme à la politique du comité.

Le sénateur Angus: Devrions-nous consigner au compte modules présences ce matin? Étant donné ce que vous avez dit cout à l'heure, monsieur le président, cela semble s'imposer.

Le président: Je pense que ce sont les personnes habituelles qui sont présentes aujourd'hui, n'est-ce pas?

Senator Kelleher: It certainly presents a unique opportunity.

Senator Angus: It seems that the government is very anxious to get this bill through.

The Chairman: I would ask Mr. Hamilton to proceed.

Mr. Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, my opening remarks will be relatively short.

The 1997 review of the legislation has been a rather long process. The starting point was the paper we did in September of 1994 for this committee which looked at the changes done in 1992. It basically came to the conclusion that those changes were working well and that we needed to look at modifying those changes and building on the basic framework contained in the review.

In 1995, we called for submissions. We put out a white paper in June of 1996. We appeared before this committee last fall. The house finance committee had extensive consultations with the industry, and it has all led us to the point where we are now with Bill C-82 in front of us. This bill reflects the culmination of all of those papers and discussions, including the valuable input this committee provided.

While I said that this bill largely builds on the 1992 framework and introduces changes that we think are important if not spectacular changes, we feel they are important. That is the message which has come through clearly from the industry.

We recognize that the financial sector and the environment within which it is operating is changing out there. It will continue to change over the near future. A task force has been set up to look at the broader issues on how we position the framework for the Canadian financial sector looking forward over the next years and into the 21st century. It is in that context that we need to consider our work today to make the changes to build on the 1992 framework. We are also looking forward to looking at broader issues.

As well, a payments advisory committee has been set up to look at payments issues, again reflecting the changes that have gone on in that area, both technological and global in nature.

In the context of the bill in front of us, we have obviously taken into consideration carefully the review that this committee did in the fall. I will point to a couple of changes embedded in the legislation here today.

The first is in the area of tied selling. Bill C-82 includes an amendment to prohibit coercive tied selling. This amendment responds directly to the committee's recommendation in this area to prohibit undue pressure to buy financial products from a particular supplier.

Le sénateur Kelleher: L'occasion est unique.

Le sénateur Angus: Il semble que le gouvernement souhaite vivement faire adopter ce projet de loi.

Le président: Je vais donner la parole à M. Hamilton.

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Monsieur le président, mes remarques préliminaires seront relativement brèves.

L'examen de la loi en 1997 a été plutôt long. Le point de départ a été le document que nous avons préparé en septembre 1994 à l'intention du comité; il relatait les modifications apportées en 1992. Essentiellement, on concluait que ces modifications avaient donné de bons résultats et qu'il nous fallait voir quelles améliorations permettraient d'étoffer le cadre de base qui était à l'étude.

En 1995, nous avons demandé que l'on présente deux mémoires et, en juin 1996, nous avons publié un Livre blanc. Les représentants du ministère ont comparu devant le comité l'automne dernier. Le comité des finances de la Chambre des communes a longuement consulté les représentants du secteur, ce qui a abouti aux dispositions que nous avons entre les mains, celles du projet de loi C-82. En effet, le projet de loi est l'aboutissement de tous ces documents et discussions, sans oublier l'apport très précieux des membres de votre comité.

Il est vrai que le projet de loi a pour fondement essentiel le cadre de 1992, mais il introduit des modifications qui, sans être spectaculaires, n'en sont pas moins importantes selon nous. Nous réagissons par là au message sans équivoque qui nous vient du secteur.

Nous reconnaissons que le secteur financier et son environnement évoluent. Cette évolution se poursuivra dans un proche avenir. Nous avons constitué un groupe de travail pour étudier de façon plus globale la configuration du cadre du secteur financier canadien, en faisant une projection sur les prochaines années jusqu'au début du XXIe siècle. C'est dans ce contexte qu'il nous faut aborder la tâche qui nous incombe aujourd'hui, à savoir apporter les modifications qui étofferont le cadre de 1992. Nous en profiterons également pour aborder la situation globale.

En outre, un comité consultatif des paiements a été constitué, et il se penchera sur la question des paiements, en tenant compte là encore des changements attribuables à l'évolution technologique et à la mondialisation.

Lors de la rédaction des dispositions du projet de loi, il est entendu que nous avons sérieusement pris en compte l'examen effectué par le comité l'automne dernier. Permettez-moi de signaler quelques changements qui figurent dans le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui.

Tout d'abord, les ventes liées. Le projet de loi C-82 contient une modification qui interdit les ventes liées avec coercition. Il s'agit de la réponse directe à la recommandation que le comité a faite à cet égard, afin d'interdire le recours à des pressions excessives pour forcer quelqu'un à acheter des produits financiers d'un fournisseur particulier. We have indicated that we propose to bring this amendment into force in September of 1998, but before taking that action, we want financial institutions to adopt a policy on tied selling. We want to ensure that their staffs are aware of what are unacceptable sales practices, and we want to ensure that there are good procedures for reviewing tied selling complaints.

Before the proposed September 30, 1998, proclamation date, we want this committee and the House of Commons finance committee to review the situation as it develops over the coming months to see if what financial institutions are doing in response to this is acceptable and to help us grapple with the admittedly complex question of dividing tied selling into what is actually beneficial to the consumer. There are some aspects of tying products together and giving discounts that are actually beneficial, versus the other side of tied selling, which is the coercion and the undue pressure.

We will be looking for a process over the coming year to help us grapple with those issues, leading to the proposed proclamation date for the amendment we have included in the legislation.

The second area is on foreign bank entry. As the chairman noted, this was an area of emphasis in the report the committee prepared.

As we noted in the February 14 press release which tabled the legislation and indicated the changes we were proposing, we will be working on a proposal to allow foreign direct-branching in Canada. Our plan at this time is to have that legislation developed by the end of this year. Of course, that is a very complex issue. We did not feel that we could undertake that exercise in time for this review, but we will be spending the balance of this year in consultation and analysis trying to develop an acceptable regime. That is another area where we have responded in light of the report prepared by this committee.

The other area relates to institutions which have come in and are proposing to operate on an unregulated basis providing limited financial services and not taking deposits. The proposals we originally put forward would have caused those institutions to come within the regulated system.

During the interim period while we develop the foreign branching regime, we will be taking a look at the entire foreign banking regime and developing a consistent policy. Those institutions which have already begun to operate and are preparing to operate will be allowed to operate in Canada unregulated during that interim period. Once we have developed the regime that I spoke about earlier in a consistent manner, then we will take

Nous avons déjà dit que nous nous proposons de mettre cette modification en vigueur en 1998, mais auparavant, nous souhaitons que les institutions financières se dotent d'une politique concernant les ventes liées. Nous voulons veiller à ce que le personnel de ces institutions comprenne qu'elles constituent des pratiques de vente inacceptables et nous voulons garantir la mise en place de procédures saines permettant d'instruire toute plainte concernant une vente liée.

Avant cette date du 30 septembre 1998, date de la proclamation, nous voulons que votre comité et le Comité des finances de la Chambre des communes examinent la situation telle qu'elle aura évolué au cours des mois qui viennent, afin de constater si les mesures adoptées par les institutions financières sont acceptables et nous permettent de régler cette question — complexe aux yeux de tous — des ventes liées, qui pourraient en fait être dans l'intérêt du consommateur. En effet, il y a certains produits que l'on offre dans le cadre d'une vente liée ou assortie d'un rabais, qui peuvent effectivement profiter au consommateur, et cela n'a rien à voir avec cet autre aspect de la vente liée, la coercition et les pressions excessives.

Au cours de l'année, nous chercherons le moyen de résoudre ces questions, au fur et à mesure que nous nous rapprocherons de la date de proclamation de la modification qui figure dans ce projet de loi.

L'autre question est celle de l'entrée des banques étrangères sur le marché canadien. Comme l'a signalé le président, c'est une question qui a été bien mise en relief dans le rapport préparé par le comité.

Nous avons dit dans le communiqué de presse du 14 février, annonçant le dépôt du projet de loi et expliquant les modifications proposées, que nous sommes en train de songer à un scénario qui permettrait aux banques étrangères d'établir directement des succursales au Canada. Nous prévoyons que les dispositions législatives seront rédigées d'ici la fin de cette année. Bien sûr, il s'agit d'une question fort complexe. Nous avons jugé que le temps nous manquerait si nous voulions préparer ces dispositions-là en même temps que celles-ci. Mais nous consacrerons le reste de cette année aux consultations et aux analyses qui nous permettront d'élaborer un régime acceptable. Dans ce secteur-là, encore une fois, nous répondons aux recommandations que contient le rapport préparé par le comité.

Il y a, par ailleurs, des institutions financières qui proposent d'offrir des services financiers limités dans un contexte déréglementé, sans toutefois accepter des dépôts. Les propositions initiales les auraient forcées à se soumettre au cadre de réglementation.

Pendant que nous élaborerons ce régime destiné au réseau de succursales des banques étrangères, nous en profiterons pour étudier tous les aspects du régime dont jouiront les banques étrangères dans le but d'élaborer une politique cohérente. Entre temps, les institutions déjà installées ou sur le point de le faire pourront offrir leurs services au Canada, dans un cadre déréglementé. Une fois que nous aurons mis au point un régime

stock at that stage and decide how to treat everyone consistently and accordingly within that framework.

The final point I would mention in response to areas highlighted in your report is the cooperative credit union area. We had originally made a proposal that would see us get out of the regulation of provincial central credit unions. Both this committee and credit union representatives recommended that we not proceed in that area, and we will not be proceeding with that proposal.

As well, your committee proposed also that the Canadian centrals and the provincial centrals be given more flexibility for joint ventures to provide services to their credit unions and their clients, and we have included some amendments in the bill which will accommodate those proposals.

That is by way of a quick overview. I have not touched on all the individual areas of the legislation because we have been through that ground, but we are prepared to answer any questions that you have on Bill C-82.

The Chairman: I have three process questions. First, with respect to the coercive tied selling clause in the bill which will, as you say, not be proclaimed until 1998 and on which there will then be hearings in advance of the decision to have proclamation, your exact words were "in advance of proclamation". I assume that you meant in advance of a decision as to whether to proclaim. There is not much sense in having hearings if you are guaranteed to do the proclamation; am I right?

Mr. Hamilton: That is correct. In fact, that was one of the reasons for having those discussions, to make a decision as to whether one should proclaim or not.

The Chairman: I wanted to make sure I understood that.

Concerning foreign banks, between now and the passage of legislation respecting foreign branching, you will allow a number of activities to take place in the unregulated market. Am I correct in assuming — and I should like to be very clear on this — that one is not faced, then, with the grandfathering argument if the policy is different from the activities that foreign institutions are allowed to do in the unregulated market in the next few months?

I am trying to avoid a situation where someone says, "I started to do something in May, and it was unregulated according to the stated policy", but then we introduce a bill in January, and they say, "Canada has a history of grandfathering previous activities, so you must grandfather me." I assume that is not correct in this case.

Mr. Hamilton: That is correct. I am looking at the press release in front of me to see how explicit we were in that area. We have indicated that although you can operate in the interim period, there will be another decision point at the end of that period, and it will cohérent, nous ferons le bilan et déciderons comment, à l'intérieur d'un cadre donné, nous pourrons les traiter toutes d'une manière cohérente.

En terminant, je voudrais aborder un autre des sujets qui figurent dans le rapport du comité, à savoir la question des sociétés coopératives de crédit. Au départ, nous avons proposé des dispositions qui nous permettraient de nous passer de la réglementation des caisses de crédit centrales provinciales. Le comité et les représentants des caisses de crédit nous ont recommandé de ne pas aller plus loin de ce côté-là, si bien que nous avons renoncé à cette proposition.

En outre, votre comité proposait que les caisses de crédit centrales provinciales et nationales puissent jouir de toute la souplesse nécessaire pour former des coentreprises pour offrir des services aux caisses de crédit et à leurs clients. On trouvera dans le projet de loi des modifications qui vont permettre de concrétiser cette proposition.

Voilà donc un survol rapide du projet de loi. Je n'ai pas abordé tous les détails, parce que ce sont des choses que nous avons déjà vues, mais nous répondrons volontiers à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser sur le projet de loi C-82.

Le président: J'ai trois questions concernant le processus. La première concerne l'article sur les ventes liées avec coercition. Vous avez dit qu'il ne sera pas proclamé avant 1998 et que l'on tiendrait des audiences concernant cette décision de le proclamer. Vous avez dit exactement «avant la proclamation». Je suppose que vous voulez dire que les audiences porteront sur l'opportunité de proclamer cet article, n'est-ce pas? Il serait illogique de tenir des audiences si la proclamation doit avoir lieu de toute façon. Est-ce que je me trompe?

M. Hamilton: Vous avez raison. En fait, si nous voulons qu'il y ait ce genre de discussions auparavant, c'est précisément parce que nous voulons déterminer s'il est opportun ou non de proclamer cet article.

Le président: Je voulais m'assurer que j'avais bien compris.

Pour ce qui est des banques étrangères, les activités de ces banques ne seront pas réglementées entre maintenant et le moment où seront adoptées des mesures législatives concernant le réseau de succursales. Je voudrais m'assurer de ne pas me tromper. Peut-on avoir l'assurance que les droits acquis ne seront pas invoqués si la politique adoptée alors modifie des activités que les institutions auront pendant quelques mois le droit d'exercer dans un marché déréglementé?

Il faudrait éviter que quelqu'un puisse dire: «J'ai entrepris certaines activités au mois de mai, et selon la politique établie, il n'y avait pas de réglementation». Si au mois de janvier, un projet de loi est présenté, cette personne pourrait prétendre que le Canada a toujours accordé pour certaines activités des droits acquis, que l'on réclamera alors. Je présume que les choses ne se passeront pas ainsi dans ce cas-là, n'est-ce pas?

M. Hamilton: Vous avez raison. J'ai sous les yeux le communiqué de presse qui vous donnera une idée des mesures explicites que nous entendons prendre dans le secteur. Nous avons bien dit que même si les banques pouvaient continuer d'offrir

not be automatic. There could be some grandfathering, but it is not automatically the case.

The Chairman: I understand that grandfathering may be a consequence, but the argument — and this committee has made it in the past — that we should do it simply because of grandfathering should not be applied when grandfathering is obtained in this way.

Mr. Hamilton: That is fine.

Mr. Frank Swedlove, Director, Finance Sector Division, Department of Finance: For those companies that would be applying under section 521 for approvals to establish a non-bank affiliate, as a matter of course, we are informing them during this interim period that the legislation is under review and they may be affected by any change in policy. They are getting fair warning up front that there could be a process change.

The Chairman: Regarding your new foreign bank regime, you said that you hoped to have legislation drafted or ready by the end of 1997. I think those were your words. To avoid a lot of grief, there may be some advantage to this committee having hearings on a draft bill. Otherwise, we may get back into a ping-pong game with the House of Commons. Based on past history of that issue, instinct tells me that the odds of the first draft of this legislation getting by this committee are pretty small. That is a piece of advice.

Mr. Hamilton: I will take that advice, thank you.

Senator Oliver: I have a couple of questions about clause 55 of the bill and proposed section 459, which deals with providing authority to make regulations requiring the banks to establish procedures governing the collection or intentional use and disclosure of customer information.

For a number of years, I have been concerned with the issue of privacy and disclosure of information on the part of the banks. The government has had the power to regulate banks' use of client information since 1992, and this power has never been used. What are you really trying to do with this new, proposed section? What evil are you trying to cure with this new language, and what will your regulations contain?

Ms Annette Gibbons, Policy Analyst, Finance Sector Division, Department of Finance: There has been a lot of work in the financial sector to deal with the issue of privacy because it is an issue of growing concern to consumers. We decided to build on that work. We want to introduce regulations requiring financial institutions to have procedures in place which deal with the collection, use, retention and disclosure of information to ensure that they have something in place that tells consumers how they will use information and to whom, if anyone, they will disclose it outside the institution.

leurs services pendant la période intérimaire, il y aurait une décision qui serait prise, et le régime actuel ne serait pas reconduit automatiquement. Il se peut que l'on accorde un statut spécial mais ce ne sera pas automatique.

Le président: Je comprends bien qu'il se peut qu'il y ait des droits acquis, mais le comité a bien dit par le passé et redit maintenant que des droits acquis ne doivent pas automatiquement être accordés lorsqu'ils sont acquis dans de telles conditions.

M. Hamilton: Absolument.

M. Frank Swedlove, directeur, Division du secteur financier, ministère des Finances: Les sociétés qui feraient une demande en vertu de l'article 521 pour obtenir l'autorisation de s'établir comme succursale non bancaire, sont avisées de façon routinière que nous sommes en période intérimaire d'examen de la loi et qu'un éventuel changement de politique pourrait avoir des répercussions pour elles. Dès le départ, il y a donc un avertissement qui les prévient qu'il peut y avoir des changements.

Le président: Vous avez dit que vous espériez que les dispositions législatives concernant le nouveau régime des banques étrangères seraient rédigées ou presque à la fin de 1997. Je pense que c'est ce que vous avez dit, n'est-ce pas? Pour éviter toutes sortes de complications, il serait peut-être avantageux que le comité se penche sur l'avant-projet de loi. À défaut de cela, il se peut qu'il y ait une période où on se renverra la balle avec la Chambre des communes. Fort de ce que je sais, mon instinct me dit que les chances qu'une première ébauche de ce projet de loi soit acceptée par le comité sont très minces. Ce n'est qu'un petit conseil.

M. Hamilton: C'est un conseil que je retiens, merci.

Le sénateur Oliver: J'ai quelques questions concernant l'article 55 du projet de loi, c'est-à-dire une modification à l'article 459 de la Loi sur les banques, qui permet d'adopter de règlements pour obliger les banques à établir des règles concernant la collecte, l'usage intentionnel et la communication de renseignements sur leurs clients.

Pendant bien des années, je me suis intéressé à la protection des renseignements personnels et à la communication des renseignements par les banques. Depuis 1992, le gouvernement a le pouvoir de réglementer l'usage que les banques font des renseignements qu'elles possèdent sur leurs clients, mais il n'a jamais exercé ce pouvoir. Qu'essayons-nous de faire grâce à ce nouvel article? Quel mal essayez-vous d'enrayer avec ce nouveau libellé et que contiendront vos règlements?

Mme Annette Gibbons, analyste des politiques, Division du secteur financier, ministère des Finances: On a fait beaucoup de choses dans le secteur financier pour protéger les renseignements personnels, car les consommateurs sont de plus en plus inquiets à ce propos. Nous avons décidé de pousser plus loin le travail déjà fait et nous voulons présenter des règlements qui exigeront des institutions financières l'établissement de procédures concernant la collecte, l'usage, la conservation et la communication de renseignements. Ainsi, les consommateurs sauront exactement comment ces renseignements seront utilisés et à qui ils seront communiqués éventuellement.

Senator Oliver: Do they not have that now in the model standards code?

Ms Gibbons: They generally do, yes.

Senator Oliver: Why this amendment, then?

Ms Gibbons: We are going further. You must have not only those procedures in place but also procedures for receiving complaints on privacy. You also must inform customers about the code. It is our intention to bring in regulations that would require financial institutions to inform customers about the code and about complaints-handling procedures. As well, we would like to require them to report annually on the kinds of complaints they are receiving and what they are doing to deal with them. It is more than requiring them to introduce procedures, which, as you state, is already taking place in the industry.

Senator Oliver: Do you have draft regulations or guidelines which you will be suggesting to the institutions? If so, what do they say specifically?

Ms Gibbons: We are in the process of preparing draft regulations.

Senator Oliver: Apart from reporting at least once a year, what else will be required?

Ms Gibbons: They will be required to have complaints-handling procedures to inform their customers about their code and the complaints-handling procedures.

Senator Oliver: In other words, it will track the language of clause 55.

Ms Gibbons: It will track that closely, but there will be more details.

Senator Oliver: In doing this, did you receive many complaints in the policy branch of finance saying that you had better extend this further and put more regulations on the industry because customers are complaining about privacy issues?

Ms Gibbons: I would not say that. It is not an area where we get volumes of letters, but it is something about which we do hear from individual consumers and we certainly hear about it from consumer groups. This issue is relevant to the financial sector and to the private sector in general. We wanted to take action on that At the same time, the government is considering broad privacy protection legislation. That is something the ministries of industry and justice are shepherding.

The issue is one of growing importance to consumers of financial services. We wanted to act on that. At the same time, the government generally wants to look at a comprehensive privacy protection regime for the entire private sector. This is a step.

Senator Hervieux-Payette: There is a global attitude with regard to the information. When we devised these mechanisms, did you think about having them applied to the federal Le sénateur Oliver: Cela n'existe-t-il pas actuellement dans le code modèle de normes?

Mme Gibbons: Oui, en général cela existe.

Le sénateur Oliver: À quoi sert cette modification alors?

Mme Gibbons: Nous allons encore plus loin. Non seulement les procédures doivent être mises en place, mais on doit prévoir également l'éventualité de plaintes concernant la vie privée. Il faut également renseigner les clients sur le code. Nous avons l'intention d'adopter des règlements qui obligeront les institutions financières à renseigner leurs clients sur le code et sur la possibilité d'avoir recours à des procédures en cas de plaintes. En outre, nous voudrions les obliger à faire un rapport annuel sur les plaintes qu'elles ont reçues et sur la façon dont ces plaintes ont été instruites. Vous constaterez que cela va plus loin que les procédures qui, comme vous l'avez dit, existent déjà dans le secteur

Le sénateur Oliver: Avez-vous déjà une ébauche des règlements ou des lignes directrices que vous imposerez à ces institutions? Dans l'affirmative, que contiennent-elles?

Mme Gibbons: Nous sommes en train de préparer une ébauche des règlements.

Le sénateur Oliver: Quelles seront les obligations à part le rapport annuel?

Mme Gibbons: Il faudra qu'elles prévoient des procédures pour instruire les plaintes, pour renseigner leurs clients sur l'existence du code et de cette procédure même.

Le sénateur Oliver: En d'autres termes, c'est ce que dit le libellé de l'article 55, n'est-ce pas?

Mme Gibbons: C'est cela, mais il y aura des détails supplémentaires.

Le sénateur Oliver: Si vous avez décidé de procéder ainsi, est-ce parce que la Direction de la politique du ministère des Finances a été saisie de nombreuses plaintes? Vous a-t-on demandé d'aller encore plus loin en vue d'imposer plus de règlements au secteur à cause des plaintes concernant les renseignements personnels des clients?

Mme Gibbons: Je n'irais pas jusqu'à dire cela. Nous ne recevons pas des tonnes de lettres à ce propos, mais certains clients en particulier nous en parlent, et les groupes représentant les consommateurs en parlent aussi énormément. Cette question vise le secteur financier mais aussi tout le secteur privé en général. Nous voulons donc agir. En même temps, le gouvernement envisage de déposer un projet de loi général sur la protection de la vie privée, projet qui se fait sous la houlette des ministères de l'Industrie et de la Justice.

Dans le secteur financier, la question prend de plus en plus d'importance. Voilà pourquoi nous avons souhaité agir. En même temps, le gouvernement envisage un régime de protection exhaustif des renseignements personnels qui touchera tout le secteur privé. Dans notre cas, c'est un premier pas.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il existe une attitude générale concernant l'information. En concevant ces mécanismes, avezvous envisagé qu'ils s'appliquent au gouvernement fédéral? Il y a

government? Lately in Quebec, some civil servants were selling information on people from the bank of the government. They were receiving a certain amount of money, depending on which bank they had access to. That is where the suspicion emanates. People are not naive enough to know that everything will be done. It is important to be in line in a global, comprehensive way, so that everyone is aware of the rules.

We should have the same protection wherever we are with regard to personal data and information so that we do not devise one set of rules for this law and for these banks and then devise another one for ourselves. We must ensure that we respect the same standards so that when they are applied to the private sector, we should be ready to apply them to ourselves.

That is some advice. It is good to go vertically in government, but sometimes going horizontally does not work that well.

Senator Angus: Regarding the task force which has been set up, what is its status? For the purposes of our committee and our future planning, where is it at?

Mr. Hamilton: The task force has been struck. The chairman and all of the task force members have been named. They have met several times to talk about the tasks in front of them. We have set out the terms of reference that they are intended to follow. They are to report by September of 1998. That gives you the time frame.

My understanding is that the task force hopes to put out a discussion paper which would be not a position paper but would try to set the issues forward as they see them, which would then spark public reaction to which they can respond. That would help them set their agenda as they look at the research they need to do to prepare a report for September of 1998.

Presently, they are at the stage of sorting out the issues in front of them and questioning how best to proceed to address those issues and to come up with a report in September of 1998.

The next immediate step, as I see it, although I have no specific timing for it, would be to issue some form of discussion paper. I hesitate because it would not be a discussion paper in the context that I used earlier of putting forward options, et cetera. It would be meant to put the issues in front of people and get some reaction to help guide the task force in its work.

Senator Angus: I am thinking of the profile of this task force. A decision obviously was taken at some point by the government and the department that, rather than proceed right away with some things which our committee felt were important, they would wait until they completed a macro-examination of the financial services industry at large and the system in general. To what extent will this be done in private? Will there be hearings?

Mr. Hamilton: No, it will not be done in private. It is my understanding that the task force will not hold hearings, per se, but they will certainly hold meetings where they will try to get input from all regions of Canada and different participants. It would not

eu un cas au Québec récemment, où des fonctionnaires vendaient des renseignements qu'ils tiraient des banques de données du gouvernement. On les payait pour cela, selon la banque de données à laquelle ils avaient accès. Voilà ce qui rend les gens soupçonneux. Les gens ne peuvent pas avoir une confiance sans bornes. Il est important de prévoir un régime général et exhaustif, et que tout le monde soit mis au courant des règles.

Nous devrions avoir la même protection où que nous soyons en ce qui concerne les données et les informations personnelles afin qu'il n'y ait pas un ensemble de règles découlant de cette loi et s'appliquant aux banques et des règles différentes pour nousmêmes. Nous devons veiller à ce que les normes qui s'appliquent au secteur privé s'appliquent également à nous-mêmes.

C'est un conseil. Il est bon de travailler verticalement au gouvernement, mais parfois, un travail horizontal ne fonctionne pas si bien.

Le sénateur Angus: Quel est le statut du groupe de travail qui a été créé? En tant que comité, nous voulons savoir où il en est afin de préparer nos travaux futurs.

M. Hamilton: Le groupe de travail vient d'être créé. Son président et tous ses membres ont été nommés. Ils se sont réunis plusieurs fois pour parler du travail qui les attend. Nous avons énoncé le mandat du groupe, qui doit déposer son rapport d'ici septembre 1998. Cela vous donne une idée du calendrier.

Si j'ai bien compris, le groupe de travail espère produire un document de discussion qui ne sera pas un énoncé de position, mais plutôt un énoncé des problèmes tels qu'il les perçoit; cela suscitera la réaction du public et le groupe pourra y répondre. Cela permettra au groupe de fixer son programme en examinant la recherche dont il a besoin pour préparer un rapport d'ici septembre 1998.

Actuellement, il examine les questions qui lui ont été confiées et il se demande qu'elle est la meilleure façon de procéder pour les régler afin de produire un rapport en septembre 1998.

À mon avis, l'étape suivante, même si je n'ai pas de calendrier précis à cet effet, consistera à produire en quelque sorte un document de discussion. J'hésite parce que ça ne sera pas un document énonçant des options et ainsi de suite. Il visera à soulever des questions afin d'obtenir la réaction du public, ce qui guidera le groupe dans son travail.

Le sénateur Angus: Je pense au profil de ce groupe de travail. Évidemment, le gouvernement et le ministère ont décidé à un moment donné que, au lieu d'avancer immédiatement dans certains dossiers que notre comité a jugé importants, ils attendraient la fin d'un examen élargi du secteur des services financiers et du système en général. Dans quelle mesure cela se fera-t-il en privé? Y aura-t-il des audiences?

M. Hamilton: Non, cela ne se fera pas en privé. Si j'ai bien compris, le groupe de travail ne tiendra pas d'audiences en tant que telles, mais il tiendra certainement des réunions où il s'efforcera d'obtenir la contribution de toutes les régions du

be a private process. They intend to be public, but it is my understanding that they do not intend to hold hearings.

Once they submit their report to the government, my expectation is that there would be hearings and discussions based on that report as the government decides what the next steps should be.

The task force, as I understand their plans at the moment, will certainly not be private, but will not have hearings. They will definitely seek good input from the public. Indeed, that is one of the reasons they want to put out a discussion paper, to ensure that they do solicit the proper input.

Senator Angus: As I understand it, it is not definite yet when or whether the discussion paper is coming out.

Mr. Hamilton: I suppose it is not definite, but I know it is the strong view of the task force that they want to put one out. I expect that they will, but I think the timing on that is unclear.

Senator Angus: I have seen some draft terms of reference and there has been discussion. Were they published at the same time as the names of the commissioners?

Mr. Hamilton: Yes, they were. We could forward a copy to you.

Senator Angus: Thank you very much.

Mr. Hamilton: We will forward to you the whole press release.

Senator Angus: I would like to get on to the foreign bank situation. I am also interested in it, but not for the same reasons as Senator Kelleher. I have no conflicts of interest there. In this committee, we gave a lot of thought to the matter. We did recommend an opening up of the doors in Canada. We were disappointed to see that it was not in this bill.

In other words, there are a lot of good things in this bill. You heard the chairman's opening comments. There are also a lot of good things that are not in the bill. I am disappointed and would like to know the real reasons. Let us start with the foreign banks. Why have you decided to proceed with a separate act and, I gather, only at the end of the year?

Mr. Hamilton: In the report that you put forward and in the commentary we received from others, it is true that the foreign banking received a lot of attention in the context of this bill. We did take a very hard look at what to do. We came to the conclusion that really it does raise some fundamental and structural issues within the act.

Once we decided, yes, these are changes with which we should proceed, two things struck us. We probably need to make sure that the foreign bank regime at large makes sense. There are a number of different components. We felt we needed to take the opportunity to make that regime consistent. As people noted, there were some inconsistencies within the regime. There were some piecemeal things that could be done. We wanted to take a good look at it and come up with a consistent policy regime because

Canada et des différents participants. Le processus ne sera pas privé. Il sera public, mais à ma connaissance, le groupe n'a pas l'intention de tenir des audiences.

Une fois qu'il déposera son rapport auprès du gouvernement, je crois que celui-ci organisera des audiences et des discussions pour décider des étapes suivantes.

Le groupe de travail, si j'ai bien compris ses plans actuels, ne travaillera pas en privé, mais il ne tiendra pas d'audiences non plus. Il recherchera certainement une bonne participation du public. En fait, c'est une des raisons pour lesquelles il veut publier un document de discussion, pour solliciter une contribution judicieuse.

Le sénateur Angus: Si j'ai bien compris, il n'est pas encore certain que l'on publie ce document de discussion.

M. Hamilton: En effet, mais je sais que le groupe tient fortement à le faire. Je présume qu'il le fera, mais j'ignore à quel moment.

Le sénateur Angus: J'ai vu l'ébauche du mandat du groupe, et il y a eu des discussions à ce sujet. Le mandat a-t-il été publié en même temps que les noms des commissaires?

M. Hamilton: Oui. Je pourrai vous en envoyer un exemplaire.

Le sénateur Angus: Merci beaucoup.

M. Hamilton: Nous vous enverrons tout le communiqué de presse.

Le sénateur Angus: Je voudrais parler de la situation des banques étrangères. Je m'y intéresse aussi, mais pas pour les mêmes raisons que le sénateur Kelleher. Je n'ai pas de conflit d'intérêts dans ce domaine. Au sein du comité, nous avons beaucoup réfléchi sur la question. Nous avons recommandé que le Canada ouvre ses portes. Nous étions déçus de constater que cela n'était pas prévu dans le projet de loi.

En d'autres termes, il y a beaucoup de bonnes choses dans ce projet de loi. Vous avez entendu les observations préliminaires du président. Il y a aussi beaucoup de bonnes choses qui ne figurent pas dans le projet de loi. Je suis déçu et j'aimerais connaître les vraies raisons. Commençons par les banques étrangères. Pourquoi avez-vous décidé d'élaborer une loi différente et, si j'ai bien compris, uniquement à la fin de l'année?

M. Hamilton: Dans le rapport que vous avez publié et d'après les commentaires d'autres intervenants, il est vrai que les banques étrangères ont reçu beaucoup d'attention dans le cadre de ce projet de loi. Nous avons beaucoup réfléchi sur la conduite à tenir. Nous avons conclu que le projet de loi soulève des questions fondamentales et structurelles.

Une fois que nous avons décidé des changements à effectuer, deux choses nous ont frappés. Nous devons probablement nous assurer que le régime des banques étrangères est logique. Il y a un certain nombre de composantes. Nous avons estimé qu'il fallait profiter de l'occasion pour assurer la cohérence du régime. Comme d'aucuns l'ont noté, le régime était assez incohérent. Certains ajustements ponctuels étaient possibles. Nous voulions examiner sérieusement la question et mettre en place un régime

this will be an important part of the financial system regulations. It has been in the past and will become more important as we move forward.

Having said that, we had to look at what was realistic and feasible to get into this bill in time to pass it this spring. We felt we could not do justice to the foreign banking issues, either branching or more broadly, in time for this bill. We felt we would jeopardize the other good aspects of this bill.

The decision was to proceed with the good elements in Bill C-82, get those done, and then take the time that we need to get the foreign branching and foreign bank policies correct. That is why we made that decision. We felt we could not do it properly in the time required to put it into this bill.

Senator Angus: At the risk of asking you to be repetitive but to be absolutely clear, at what stage are you presently? Can we be comfortable that this is a priority with you and that this will move forward regardless of political considerations and other things that may happen in the next couple of months?

Mr. Hamilton: Perhaps I will ask Mr. Swedlove to tell you precisely where we are.

I do not know how much assurance I can give you to the second part of your question. I can say it is a priority. We have been limited to the amount of time we can place on it given some of the other task force issues and the fact that we must put Bill C-82 forward. However, we have started to meet on this issue and plot out how we might meet our time frame. What are the issues? How will we consult? A key part of the process will be getting input from others and making sure that we feed that input into our policy process.

Yes, it is a priority for us. It is one of the major items on our work plan as we look over the course of this year.

I will ask Mr. Swedlove to lay out specifically where we are at this stage.

Mr. Swedlove: Senator, this is a priority for us. We have established an inter-agency working group — ourselves, OSFI, the CDIC, and the Bank of Canada — to review all of the policy elements that arise. We have met several times already. Our intention will be to start consulting with stakeholders very shortly on the issue.

Senator Angus: One of the things this committee found quite distressing was the shrinking number of foreign banks which were carrying on business in Canada as a result of the regulatory environment here, which we were told was very restrictive vis-à-vis other OECD countries, for example. Have you noticed any change just because of the announcement that there will be new legislation?

cohérent, car ce sera une partie importante des règlements relatifs au système financier. Cela a été le cas par le passé, et ce sera encore plus vrai à l'avenir.

Cela dit, nous avons dû déterminer ce qui était réaliste et faisable et l'intégrer dans le projet de loi à temps pour qu'il soit adopté ce printemps. Nous avons estimé que nous ne pouvions pas régler judicieusement les questions relatives aux banques étrangères, qu'il s'agisse des succursales ou de questions plus globales, à temps pour l'adoption de ce projet de loi. Nous avons jugé que cela compromettrait les autres bons aspects du projet de loi

Il a été décidé de faire adopter les bons éléments du projet de loi C-82, et de prendre ensuite le temps nécessaire pour régler correctement les questions relatives aux succursales étrangères et aux politiques relatives aux banques étrangères. C'est pour cela que nous avons pris cette décision. Nous avons estimé que nous ne pouvions pas le faire adéquatement et dans les délais nécessaires pour intégrer ces éléments au projet de loi.

Le sénateur Angus: Au risque de vous demander de répéter ce que vous avez déjà dit, mais afin que tout soit absolument clair, où en êtes-vous actuellement? Pouvez-vous nous assurer qu'il s'agit d'une priorité pour vous et que vous ferez avancer le dossier peu importe les considérations politiques et autres qui pourraient intervenir au cours des prochains mois?

M. Hamilton: Je demanderai peut-être à M. Swedlove de vous dire précisément où nous en sommes.

Je ne sais pas à quel point je peux vous rassurer quant à la deuxième partie de votre question. Je puis dire qu'il s'agit d'une priorité. Nous avons fait face à des contraintes de temps en raison des autres tâches confiées au groupe de travail et du fait que nous devions faire avancer le projet de loi C-82. Cependant, nous avons commencé à nous réunir pour discuter de cette question et voir dans quelle mesure nous pouvons respecter notre calendrier. Quels sont les enjeux? Comment consulterons-nous? Une partie essentielle du processus consistera à obtenir la contribution d'autres intervenants et d'en tenir compte dans notre travail d'élaboration de politiques.

Effectivement, il s'agit d'une priorité pour nous. C'est l'un des principaux éléments de notre plan de travail pour cette année.

Je demanderais à M. Swedlove de vous dire précisément où nous en sommes en ce moment.

M. Swedlove: Sénateurs, il s'agit d'une priorité pour nous. Nous avons établi un groupe de travail rassemblant plusieurs organismes — nous-mêmes, le BSIF, la SADC et la Banque du Canada — pour examiner tous les aspects politiques de la question. Nous nous sommes déjà réunis plusieurs fois. Nous allons bientôt commencer à consulter les intervenants à ce sujet.

Le sénateur Angus: En tant que comité, il est assez troublant de constater que le nombre de banques étrangères implantées au Canada diminuent à cause de la réglementation, qui, d'après certains témoins, est très restrictive à l'égard des autres pays de l'OCDE. Avez-vous constaté un changement découlant simplement de l'annonce d'une nouvelle loi?

Mr. Hamilton: I will let Mr. Swedlove elaborate, but there has been a good response to the announcement, if I can put it that way. A number of foreign institutions and foreign governments have announced that they are looking forward to working with us in the development of this regime. I can only extrapolate their interest in working with the regime once it is in place. That response has been positive. I am not aware of anything more tangible than that.

Mr. Swedlove: To my recollection, I believe no Schedule II banks have left Canada over the last several months, certainly not since the announcement. Indeed, a number of banks are looking at ways of increasing their operations in Canada because of the possibilities of branching that are arising. Those are the messages they are giving to us.

Senator Angus: Will there be a consultation process other than the normal legislative committee hearings, and so on, once you have the bill available at the end of the year?

Mr. Hamilton: At this stage, I cannot say where we will go once we have a draft bill — or whatever form it takes — at the end of this year. There will certainly be consultation leading up to that. We are quite interested in that. We have many requests from input as we try to draft that bill. There will certainly be a lot of consultation.

We know this is a complex area, and we need to think hard in order to get it right and factor in all the considerations. The history of changes in this sector suggest that there will have been a great deal of consultation by the end of the day.

Senator Angus: Are we talking about amendments to the Bank Act, or are we talking about a special hybrid statute?

Mr. Hamilton: There would have to be amendments to other acts as well.

Senator Angus: To which other acts would you be referring?

Mr. Hamilton: The Winding-up Act is an example. I am not sure which others would be affected, but it is certainly more than the Bank Act.

Senator Angus: We have discussed the foreign bank issue, what is a foreign bank, and whether the parent of a financial service is a foreign bank as defined. We had as an example the Wells Fargo case. They made representations here. Informal talks were held subsequently between the committee and your officials about this. What exactly was decided on that? This U.S. bank had a lending scheme. They did not need to be established in Canada. I suppose they would communicate with small business borrowers electronically or by mail. This would be either allowed or not allowed.

One of the things which frustrated this committee was that when the paper came out, some of the regulators were acting as if this was a new law, whereas it was a white paper for discussion. They were issuing rulings and directives. We were upset about M. Hamilton: Je laisserai M. Swedlove vous donner des précisions, mais l'annonce a suscité des réactions favorables, si je puis m'exprimer ainsi. Un certain nombre d'institutions étrangères et de gouvernements étrangers ont annoncé qu'ils étaient disposés à travailler avec nous pour élaborer ce régime. J'en déduis qu'ils sont disposés à travailler dans le cadre de ce régime dès qu'il sera mis sur pied. La réaction a été positive. À ma connaissance, il n'y a rien de plus tangible que cela.

M. Swedlove: Si j'ai bonne mémoire, je crois qu'aucune banque de l'annexe II n'a quitté le Canada au cours des derniers mois, et certainement pas depuis l'annonce. En fait, certaines banques cherchent même à accroître leurs opérations au Canada grâce aux nouvelles possibilités d'ouverture de succursales. Voilà le genre de message que nous recevons.

Le sénateur Angus: Y aura-t-il d'autres consultations en plus des audiences normales du comité législatif, une fois que le projet de loi sera prêt à la fin de l'année?

M. Hamilton: En ce moment, je ne peux pas dire ce qu'il adviendra lorsque nous aurons une ébauche de projet de loi — peu importe sa forme — à la fin de l'année. Cela découlera d'un processus de consultation. Cela nous intéresse vraiment. Bien des institutions et des gouvernements étrangers nous ont demandé la permission d'intervenir dans l'élaboration du projet de loi. Il y aura certainement beaucoup de consultations.

Nous savons qu'il s'agit d'un domaine complexe, et nous devons réfléchir sérieusement pour ne pas nous tromper et pour tenir compte de toutes les considérations. Conformément à la tradition dans ce secteur, il y aura énormément de consultations avant la fin du processus.

Le sénateur Angus: Parlons-nous des modifications à la loi sur les banques ou d'une loi spéciale hybride?

M. Hamilton: On modifiera également d'autres lois.

Le sénateur Angus: De quelles lois parlez-vous?

M. Hamilton: De la Loi sur les liquidations. J'ignore les autres lois qui seraient touchées, mais ce ne sera certainement pas uniquement la Loi sur les banques.

Le sénateur Angus: Nous avons discuté de la question des banques étrangères, de la définition d'une banque étrangère, et de la question de savoir si la société mère d'un service financier est une banque étrangère en tant que telle. Nous connaissons l'exemple de la Wells Fargo, dont les témoins ont comparu ici. Par la suite, les membres du comité, et vos collaborateurs ont eu des discussions informelles à ce sujet. Qu'a-t-on décidé exactement? Cette banque américaine avait un programme de prêts. Elle n'avait pas besoin d'être établie au Canada. Je suppose qu'elle devait communiquer avec des petites entreprises clientes, par voie électronique ou postale. Il était question d'accorder ou de refuser une autorisation.

Lorsque le document a été publié, les membres du comité ont été déçus du fait que certains organismes de réglementation faisaient comme s'il s'agissait d'une nouvelle loi, alors que c'était un livre blanc visant à lancer le débat. Ils émettaient des décisions that. Would you comment on how that was resolved, if it has been resolved?

Mr. Swedlove: The Wells Fargo situation is different because Wells Fargo intends not to operate in Canada in the sense that they have all their activities in the United States, but to serve Canadian clients, as you say, through mail or whatever.

In that situation, there is a question of the legal interpretation of the Bank Act as to whether they are carrying on business in Canada. There have been ongoing discussions with the Office of the Superintendent of Financial Institutions and Wells Fargo on that issue. It relates to what Wells Fargo plans to do, which is simply, legally, whether or not they are carrying on business in Canada.

Senator, what you are referring to in terms of actions are related to what we call section 521 approvals and to foreign banks wanting to establish in Canada as non-bank affiliates to carry out limited types of activity, not in the deposit-taking area, but in other traditionally banking-type areas. The preference of these companies was not to operate as a regulated bank but to operate generally unregulated.

The June 1996 paper proposed that they become regulated institutions. The decision we have taken is to consider this in the context of this broad, foreign bank, entry review that we are doing, and the results will be known by the end of the year.

For banks which wanted to establish after the June 1996 period as a section 521 operation — a non-bank affiliate — there was consideration at that time as to whether the Governor in Council should exercise his discretion in terms of permitting that activity, if the stated policy direction was to require them to operate as regulated institutions. The question asked was to what extent you wanted to create a whole series of grandfathering situations when you knew or thought that the policy would be changed.

At that time, we were not particularly welcome to new entrants establishing these non-bank affiliates in Canada. As we stated in the February 14 press release, we are permitting that activity to take place in that interim activity as long as they meet certain conditions.

Senator Angus: Bill C-82 includes the CDIC opt-out provision for wholesale banks which we recommended. The bill also contains a provision prohibiting a bank which has opted out of the CDIC from affiliating with a CDIC-affiliated institution. Why is this? Our committee did not recommend this.

Mr. Hamilton: The idea behind implementing the CDIC opt-out was to find a way to streamline the regime in this area, and there are good reasons for that. We did decide under certain restrictions to allow institutions to opt-out of the CDIC.

Allowing that opted-out institution to be affiliated with a CDIC member raises broader, more fundamental issues of whether one wants a situation where a bank has a separate retail and wholesale et des directives. Nous étions fâchés. Pourriez-vous nous dire comment la question a été réglée, si elle a été réglée?

M. Swedlove: La situation de la Wells Fargo est différente parce que cette société a l'intention, non pas d'installer au Canada — car toutes ses activités sont basées aux États-Unis —, mais de servir des clients canadiens, comme vous dites, par voie postale ou autre.

Dans cette situation, il se pose la question de l'interprétation juridique de la Loi sur les banques afin de déterminer si la société a des activités au Canada. Des discussions sont en cours avec le Bureau du surintendant des institutions financières et la Wells Fargo à ce sujet. Il s'agit de savoir ce que cette société a l'intention de faire, c'est-à-dire simplement de déterminer, si, du point de vue juridique, elle a des activités au Canada.

Sénateur, votre question relative aux activités se rapporte à ce que nous appelons les approbations en vertu de l'article 521 et à la volonté des banques étrangères de s'établir au Canada par l'entremise de filiales non bancaires afin de mener certains types d'activités limitées, non pas pour recueillir des dépôts, mais pour effectuer d'autres opérations bancaires traditionnelles. Ces sociétés ne veulent pas fonctionner comme banques réglementées; d'une manière générale, elles préfèrent échapper à toute réglementation.

Dans le document de juin 1996, on proposait qu'elles deviennent des institutions réglementées. Nous avons décidé d'étudier cette situation dans le cadre de l'examen global des banques étrangères que nous menons actuellement, et les résultats seront connus d'ici la fin de l'année.

Quant aux banques qui voulaient s'établir après juin 1996 en vertu de l'article 521 — en tant que filiales non bancaires — nous nous sommes demandé si le gouverneur en conseil devrait exercer son pouvoir discrétionnaire en autorisant cette activité si la politique en vigueur exigeait qu'elle fonctionne comme institution réglementée. La question était de savoir dans quelle mesure on voulait créer toute une série de droits acquis en sachant ou en pensant que la politique serait modifiée.

À ce moment-là, nous n'étions pas particulièrement favorables à ce que ces nouveaux venus établissent des filiales non bancaires au Canada. Comme nous l'avons dit dans le communiqué de presse du 14 février, nous autorisons cette activité de façon provisoire si certaines conditions sont remplies.

Le sénateur Angus: Le projet de loi C-82 prévoit une disposition de retrait de la SADC pour les banques de gros que nous avons recommandées. Il comporte aussi une disposition interdisant à une banque qui s'est retirée de la SADC de s'associer à une institution affiliée à la SADC. Pourquoi? Notre comité ne l'a pas recommandé.

M. Hamilton: Le retrait de la SADC a été prévu pour trouver un moyen de rationaliser le régime dans ce domaine, et ce, pour de bonnes raisons. Nous avons décidé, sous réserve de certaines restrictions, de permettre aux institutions de se retirer de la SADC.

Si l'on permet à une institution qui s'est retirée de s'affilier à un membre de la SADC, on soulève des questions plus vastes et plus fondamentales; en effet, il faut se demander si l'on veut une side and whether that is something which should be allowed within this system.

Without prejudging what one should think about that, we felt that was going beyond what we were trying to accomplish here, which was simply to find a way to allow wholesale institutions to opt out of the CDIC for reporting requirements and premium purposes. Taking that extra step of saying, "Yes, we would also allow an opted-out member to be associated with a CDIC member," raised more basic policy issues. We thought we would leave that for broader consideration by the task force as we look at the kind of regime we want in place as we move forward. It took us beyond what we wanted to accomplish with this bill, and we felt uncomfortable taking that step at this time.

Senator Angus: Does that not effectively reduce competition? I am thinking of the consumer losing by this restriction.

Mr. Hamilton: Not as far as I can see.

Mr. Swedlove: The objective was to reduce regulatory burden. We think the institutions that would be interested in opting out of the CDIC are those which are already in the wholesale market and do not carry out retail activity. If they carry out retail activity and it is at all successful, then their preference presumably would be to remain under the CDIC. We believe that we are simply reducing the requirements of filling out all the forms and meeting the regulatory requirements of the CDIC with which these firms had to comply, notwithstanding the fact that they had little or no retail deposits.

Senator Angus: The new act proposes to transfer the authority to make a decision away from the Governor in Council to the minister on the advice of the Superintendent of Financial Institutions. What is the rationale for this change?

Mr. Swedlove: I believe that exists in several places, and the objective is to reduce the time required for approvals. It was felt, in these circumstances, that the minister could properly make a decision with respect to these cases.

Senator Angus: There is no deep, dark reason for it, or some major structural change.

Mr. Swedlove: No. It is consistent with reducing regulatory burden, effectively.

Senator Angus: Are we talking about expedience and flexibility?

Mr. Swedlove: That is right.

Senator Angus: The bill also seems to permit financial institutions to carry on both information processing and specialized financing activities in-house rather than through subsidiaries. In the absence of a defined rationale for such a change, our committee recommended no change to the present subsidiary requirements. What is your rationale in this regard? Why are the provisions provided for ministerial approval and regulatory-making authority to deal with privacy concerns?

situation dans laquelle une banque vend séparément des services en détail et en gros, et si nous devrions permettre ce genre de pratique dans notre système.

Sans préjuger de ce qu'il faut en penser, nous avons estimé que cela dépassait les objectifs que nous voulions atteindre ici, à savoir trouver tout simplement un moyen de permettre aux institutions de gros de se retirer de la SADC, pour ce qui est des primes et des exigences de déclaration. Le fait d'aller plus loin en disant: «Oui, nous devrions aussi permettre à un membre qui s'est retiré de s'associer à un membre de la SADC» soulevait des questions politiques plus fondamentales. Nous avons estimé qu'il fallait laisser le groupe de travail examiner la question de façon plus élargie en étudiant le genre de régime que nous voulons mettre en place pour l'avenir. Cela nous a amenés au-delà de ce que nous voulions accomplir avec ce projet de loi, et nous n'étions pas disposés à prendre cette mesure pour l'instant.

Le sénateur Angus: Cela ne diminue-t-il pas effectivement la concurrence? Je pense que cette restriction est préjudiciable au consommateur.

M. Hamilton: Ce n'est pas mon avis.

M. Swedlove: L'objectif était de réduire le fardeau réglementaire. Nous pensons que les institutions qui voudraient se retirer de la SADC sont celles qui sont déjà sur le marché des services bancaires en gros et qui n'ont pas d'activité de détail. Si elles offrent des services de détail rentables, je présume qu'elles préféreront rester dans le cadre de la SADC. Nous croyons que nous réduisons simplement l'exigence qui était imposée à ces entreprises de remplir tous les formulaires et de respecter tous les règlements de la SADC, en dépit du fait que leur dépôt de détail était négligeable ou nul.

Le sénateur Angus: La nouvelle loi propose de transférer les pouvoirs pour que la décision n'appartienne plus au gouverneur en conseil mais au ministre sur avis du surintendant des institutions financières. Pourquoi ce changement?

M. Swedlove: Je crois que c'est ce qui se fait ailleurs, et l'objectif est de réduire le temps d'approbation nécessaire. On a eu l'impression, dans ces circonstances, que le ministre pourrait bien prendre les décisions voulues.

Le sénateur Angus: Il n'y a pas de raison cachée et profonde à cela, ni de grands changements dans les structures.

M. Swedlove: Non. Il s'agit simplement de réduire le poids de la réglementation.

Le sénateur Angus: D'accélérer et d'assouplir les choses?

M. Swedlove: Oui.

Le sénateur Angus: Le projet de loi semble également permettre aux institutions financières de poursuivre elles-mêmes à la fois des activités de traitement de l'information et de financement spécialisé plutôt que de passer par leurs filiales. En l'absence d'explications précises, notre comité a recommandé que l'on ne modifie pas les conditions actuelles concernant les filiales. Quelles explications pouvez-vous nous donner? Pourquoi prévoit-on des dispositions permettant au ministre d'approuver et

Mr. Hamilton: As we looked at this area, we came at it from the other side in the sense that there were restrictions which forced these activities to take place through subsidiaries and that there at one time might have been prudential concerns in an attempt to separate the core activities of the institution from the ancillary.

When we looked at this, we asked if we needed it. Were we comfortable with these activities taking place in house, or did we need to preserve this restriction? On the basis of the work we did and our consultations, we felt there was no longer a need for this. Institutions told us that this would lower their operating costs. There was some question raised about that assertion by the committee, but that was the message we heard. Faced with those two motivations, we decided to move forward.

Senator Angus: We noted that the bill was amended in the other place to provide for authority to require disclosure of certain information in credit card application forms. What was behind this amendment? What type of information do you contemplate should be disclosed?

Ms Gibbons: This is part of the federal-provincial agreement on cost of credit disclosure that was reached last fall. Under that agreement, there is a requirement that financial institutions or anyone issuing a credit card indicate on credit card application forms and related documents what is the interest rate. If they do not want to put it on the form because it is subject to change, then they must provide a phone number where the person can get that information. This is to ensure that some basic information about credit card costs is available either on the form and related documents or that a number is given where the person can get that information.

Senator Angus: In a way, this came up after the fact; is that right?

Ms Gibbons: This was to provide the explicit authority. In going through the process, there was some question of whether we had the appropriate authority to do that. Thus, we wanted to make it explicit in the act.

Senator Austin: I have a question on stored-value money cards. Can anyone, under the present regulations, offer stored-value money cards to the public? Is there any restriction on my incorporating a business that offers stored-value money cards to the public?

Let us say someone comes in, pays me money, and I store a certain amount of that money on their card on the presumption that the retail trade will accept the card. Is there any restriction on this?

Mr. Swedlove: No, there is no restriction. If you are effectively taking a deposit and holding that out as a deposit, then it becomes a regulated activity.

Senator Austin: Am I effectively taking deposits if I do this? If I offer a stored-value money service, am I in the business of

d'adopter des règlements en matière de protection des renseignements personnels?

M. Hamilton: Nous avons examiné cela différemment, en ce sens qu'il y avait des restrictions qui imposaient que ce genre de chose passe par l'intermédiaire de filiales et que cela pouvait exiger une certaine prudence quand on tentait de séparer les activités de base de l'institution de ses activités secondaires.

Nous nous sommes ainsi demandé si c'était nécessaire. Voyions-nous un inconvénient à ce que ces activités se fassent à l'interne ou fallait-il préserver cette restriction? Suite aux recherches que nous avons faites et à nos consultations, nous avons estimé que ce n'était plus nécessaire. Des institutions nous ont dit que cela réduirait leurs coûts d'exploitation. Le comité ne semblait pas convaincu mais c'est le message que nous avons retenu. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de faire cela.

Le sénateur Angus: Nous avons remarqué que le projet de loi était modifié à la Chambre des communes pour permettre d'exiger la divulgation de certains renseignements dans les demandes de carte de crédit. Pourquoi a-t-on apporté cet amendement? Quel genre de renseignements pensez-vous qu'il faille divulguer?

Mme Gibbons: Cela fait partie de l'entente fédéraleprovinciale, signée l'automne dernier, sur le coût de la divulgation des modalités de crédit. Aux termes de cette entente, les institutions financières, ou quiconque émet une carte de crédit, doivent indiquer sur la demande et sur tous les documents connexes quel est le taux d'intérêt. Si elles ne veulent pas le mettre sur la demande elle-même parce que cela peut changer, elles doivent indiquer un numéro de téléphone où l'intéressé peut obtenir ce renseignement. Il s'agit de s'assurer que certains renseignements essentiels sur le coût des cartes de crédit figurent sur le formulaire de demande et les documents connexes ou qu'ils puissent être obtenus par téléphone à un numéro indiqué.

Le sénateur Angus: Dans un sens, c'est venu après coup; n'est-ce pas?

Mme Gibbons: Il s'agissait de préciser que cela pouvait être exigé. On n'avait pas réussi à déterminer jusque-là si nous avions ou non les pouvoirs voulus pour le faire. C'est pourquoi nous voulions que ce soit explicite dans la loi.

Le sénateur Austin: J'aimerais poser une question sur les cartes de débit sur dépôt. Peut-on, dans le contexte réglementaire actuel, offrir au public des cartes de débit sur dépôt? Y a-t-il des restrictions ou puis-je créer une société qui offre au public des cartes de débit sur dépôt?

Si quelqu'un vient me voir, me remet de l'argent et que j'en conserve un certain montant en dépôt pour une carte de débit qui devra être acceptée par les détaillants, y a-t-il des restrictions?

M. Swedlove: Non, sénateur. Si vous acceptez un dépôt et le conservez comme tel, cela devient une activité réglementée.

Le sénateur Austin: S'agit-il vraiment dans ce cas de recevoir des dépôts? Si j'offre un service qui consiste à garder de l'argent

banking? Am I taking deposits or am I simply offering an electronic money transfer service?

When you move to the non-financial affiliates of foreign banks, these entities are capable of entering our stored-money economy market at some future time and offering, perhaps, a lower-cost service in this area. For them, the cost is incremental to their home base operation. Do you have any concerns? Is this simply hypothetical and unreal, or could we be dealing with this issue?

Mr. Hamilton: I will ask Mr. Brossard from OSFI to comment on that specific issue.

However, more generally, it is timely to ask that question about stored-value cards. Right now, pilot projects are operating in Canada that banks and various organizations are putting forward. As we go forward, depending how they go, we could be looking at a situation where others are trying to come into the field and could be regulated or unregulated institutions. While, at the current time, it may be a hypothetical situation in that it does not actually exist, it is something that, as we look forward at the legislation, we have to be conscious of and try to build into our system the proper regulations to handle these eventualities.

Mr. André Brossard, Director, Legislation and Precedents Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions: Mr. Chairman, I am not aware that at this stage there is specific federal legislation prohibiting non-federally regulated financial institutions from offering these stored-value cards.

As was pointed out earlier, a question may arise, depending on the service included in those cards, whether that could include a deposit-taking type of service. If so, some provincial legislation may come into place as to whether this is the equivalent of offering securities, for instance.

Generally, the services could be provided by institutions other than federally regulated financial institutions. That is the case now in the credit card business. A number of issuers of credit cards are not necessarily regulated financial institutions.

Senator Austin: Credit cards are not clearly deposit-taking as are stored-value cards. A store can issue a stored-value card. People can buy a credit at the store. Is that deposit-taking? In defining banking, I am curious about how much you build on the deposit-taking function of banking. I am trying to find out more.

Mr. Swedlove: This is an extremely important area. A lot of work is now transpiring in looking at this issue. There is a view that if it is for a single purpose, it does not create a lot of difficulty. For instance, if your phone company allows you to pre-pay for long distance or local phone calls, then that is not so bad. However, in the world of a card which provides multi-use capabilities, it becomes potentially a substitute for money. It then raises a lot of interesting issues.

pour le compte de quelqu'un d'autre, s'agit-il d'une activité bancaire? Est-ce que j'accepte des dépôts ou est-ce que j'offre simplement un service de transfert d'argent électronique?

Quand vous passez aux filiales non financières des banques étrangères, ces entités peuvent pénétrer plus tard notre marché de l'argent laissé en dépôt et peut-être offrir un service à moindre coût dans ce domaine. Pour elles, le coût vient s'ajouter à leurs opérations nationales. Cela pose-t-il un problème? Est-ce que c'est simplement hypothétique et irréel ou pourrait-on avoir affaire à ce genre de situation?

M. Hamilton: Je demanderai à M. Brossard, du BSIS, de répondre à votre question précise.

Toutefois, de façon plus générale, cette question sur les cartes de débit sur dépôt est tout à fait justifiée. À l'heure actuelle, les banques et divers organismes mènent certains projets pilotes au Canada. Selon le résultat, nous pourrions nous retrouver dans une situation où d'autres essaient de pénétrer dans ce domaine, qu'il s'agisse d'institutions assujetties à la réglementation ou non. Si c'est peut-être pour le moment une situation hypothétique parce que cela n'existe pas vraiment, c'est, puisque nous examinons ces textes législatifs, quelque chose que nous ne devons pas perdre de vue et que nous devons envisager de réglementer.

M. André Brossard, directeur, Division de la législation et des précédents, Bureau du surintendant des institutions financières: Monsieur le président, je ne pense pas qu'il existe actuellement un texte législatif fédéral qui interdise aux institutions financières qui ne sont pas assujetties à la réglementation fédérale d'offrir ces cartes de débit sur dépôt.

Comme on l'a signalé, selon les services auxquels ces cartes donnent accès, on peut se demander si parmi ces services, on pourrait inclure les dépôts. Dans l'affirmative, il y aura peut-être une loi provinciale qui déterminera si cela équivaut à offrir des titres, par exemple.

En général, ces services pourraient être assurés par des institutions autres que les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale. C'est maintenant le cas pour ce qui est des cartes de crédit. Un certain nombre d'émetteurs de cartes de crédit ne sont pas nécessairement des institutions financières assujetties à la réglementation.

Le sénateur Austin: Les cartes de crédit ne sont pas des cartes qui reposent sur un dépôt, comme les cartes de débit. Un magasin peut émettre une carte de débit. On peut acheter à crédit dans un magasin. S'agit-il de dépôt? Dans la définition des services bancaires, j'aimerais savoir ce que vous mettez dans la fonction dépôt. J'essaie de me renseigner.

M. Swedlove: C'est un secteur extrêmement important. Cela attire beaucoup l'attention. On a l'impression que s'il s'agit d'une carte à usage unique, cela ne crée pas beaucoup de difficulté. Par exemple, si votre compagnie de téléphone vous autorise à payer à l'avance vos appels interurbains ou locaux, ce n'est pas mal. Toutefois, quand il s'agit d'une carte à usage multiple, elle peut finalement se substituer à de l'argent. Cela peut alors soulever un certain nombre de questions intéressantes.

We have a group in Ottawa looking at these issues. Internationally, this is an area at which summit leaders have asked officials to look. It is my understanding that there will be a report at the Denver summit regarding the E-money issue and the problems it might create internationally.

This is very much an important issue which we are trying to address.

The Chairman: I was intrigued by your line of questioning, Senator Austin. In light of the report which will be forthcoming from the Denver summit, we should make a note on our calendars that when we come back in the fall, we should discuss with officials from the Department of Finance the whole issue of electronic banking. A policy discussion with the committee would be helpful.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: This week we heard that the Finance Minister of Quebec would request the transfer of the insurance portfolio from a federal corporation to a provincial corporation. I imagined he would have wanted us to include this in the bill. It may be a little late to draft another bill. What is the department's position? I know that the finance minister has refused, but are discussions being held with the other provinces? Has equivalence between the two been sought? Equivalence has been requested for some Quebec corporations that cannot transfer. Since there is a national agency responsible for eliminating market barriers between the provinces, I presume that the financial division will study this matter.

Where are we in the study? Is there an answer other than at this time we lack the appropriate mechanism, that the bill is not before the Senate and that this would require sending it back to the House of Commons. What is the situation?

Mr. Hamilton: You are quite right, it is too soon to amend the bill. Nevertheless, the matter will be discussed with officials from the province of Quebec.

Mr. Claude Gingras, Special Advisor, Finance Sector Division, Department of Finance: Mr. Chairman, I have just taking part in discussions to solve this problem. The Finance Minister, Mr. Martin, has asked that we examine this complex problem since it is a matter of risk management, with representatives from the Office of the superintendent and Quebec officials. A team will be examining this matter in order to find a solution as quickly as possible.

As you mentioned, there is no certainty that this matter will be solved within the framework of Bill C-82. Nevertheless, the will exists to solve the problem as soon as we have examined every aspect presented by this complex problem. Discussions are in progress in the hope of arriving quickly at a solution.

Nous avons un groupe à Ottawa qui examine ces questions. Sur la scène internationale, c'est un domaine que les participants aux différents sommets ont demandé à leurs collaborateurs d'examiner. Je crois qu'il y aura un rapport au Sommet de Denver au sujet des transferts électroniques d'argent et des problèmes que cela pourrait provoquer à l'échelle internationale.

C'est une question très importante que nous essayons d'examiner

Le président: Vos questions m'ont intrigué, sénateur Austin. Étant donné le rapport attendu du Sommet de Denver, nous devrions noter sur nos calendriers qu'à notre retour à l'automne, il serait bon de discuter avec les fonctionnaires des Finances de toute la question des services bancaires électroniques. Cela pourrait être très utile.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Cette semaine, il y a eu une nouvelle à l'effet que le ministre des Finances du Québec demanderait le transfert d'un portefeuille d'une compagnie fédérale à une compagnie provinciale dans le domaines des assurances. J'imagine qu'il aurait voulu que l'on inclue cela dans ce projet de loi. Il est un peu tard pour rédiger un autre projet de loi. Quelle est la position du ministère? Je sais que le ministre des Finances a dit non, mais y a-t-il des discussions en cours avec les autres provinces? Y a-t-il une demande d'équivalence entre les deux? On a fait une demande d'équivalence pour certaines sociétés québécoises qui ne peuvent pas faire de transferts. Compte tenu de l'organisme national qui doit relever les barrières entre les provinces au point de vue du marché, je suppose que dans la section financière, cette question doit être étudiée.

Où en sont les travaux? Y a-t-il une réponse autre que de dire qu'on ne le fait pas en ce moment parce qu'il n'y a pas de mécanisme approprié, que le projet de loi est maintenant au Sénat et qu'il faudrait le retourner à la Chambre des communes? Quel est l'état de ce dossier?

M. Hamilton: Vous avez raison, il est trop tôt pour amender ce projet de loi. Mais il y aura des discussions avec des fonctionnaires du Québec.

M. Claude Gingras, conseiller spécial, Division du secteur financier, ministère des Finances: Monsieur le président, je viens justement de participer à des discussions pour régler ce problème. Le ministre des Finances, M. Martin, demande que l'on discute de ce problème complexe, puisqu'il est question de gérance de risque, avec les représentants du bureau du surintendant et avec les fonctionnaires du Québec. Une équipe va étudier la question pour en arriver à une solution le plus rapidement possible.

Comme vous l'avez souligné, il n'est pas certain que cela puisse être réglé dans le cadre du projet de loi C-82. Il y a certainement une volonté de régler ce problème lorsqu'on aura étudié tous les aspects qu'il soulève. Il y a des discussions en cours dans l'espoir d'en arriver rapidement à une solution.

Senator Hervieux-Payette: For the corporation involved, since this is a real transaction of a portfolio of 8,000 policies and since there is an agreement in principle between the two corporations, they should put their project on ice until we amend the act. Is there any possibility of an arrangement that would avoid harming a company's business?

Mr. Gingras: The president of the affected corporation attended this morning's discussions. We may be able to delay in order to arrive at a viable solution. I am not familiar with every detail of the agreement since obviously, it is confidential, but it might be wise to play for time in order to allow us to find a solution that could save this transaction. I don't know the details.

Senator Hervieux-Payette: Therefore reviewing the act in order to allow transfers, both ways, is still on the agenda. There is a transaction in progress, that is a specific case. From a policy point of view, is the department holding discussions in order to set up a system that would allow reciprocal transfers? There is a provincial act that also stops the transfers to federal corporations. Is this aspect also being discussed?

Mr. Gingras: Yes, this is an issue in the provincial act as well as the federal act. Both the federal and the provincial governments will be participating in the discussions. Obviously, we must study these issues. Discussions are in progress.

Senator Hervieux-Payette: Mr. Chairman, I think this matter is of interest to all of us and I would appreciate being kept informed of any development since I could very well have questions on this matter.

Mr. Gingras: We will be happy to do so, Senator Hervieux-Payette.

[English]

Senator Oliver: I have another question similar to my previous question, again arising from clause 55 and regarding tied selling. You are saying that your regulations will provide authority to make regulations specifying what constitutes or does not constitute undue pressure or coercion. I am sure you have had told of discussion about this because there are a number of things that you can do in encouraging a customer to take another product from your institution, which is not coercion.

Can you tell us today what your thinking is, what your regulations will look like, and how you are answering this question about coercion?

Mr. Swedlove: Again, we give ourselves the ability to define in regulation what is undue pressure or not. It is an extremely difficult area. In that clause, we do talk about areas where we believe there can be beneficial tied selling.

Senator Oliver: Give me an example of a beneficial tied selling. What were you thinking of?

Le sénateur Hervieux-Payette: Pour l'entreprise visée, puisqu'il s'agit d'une transaction réelle d'un portefeuille de 8 000 polices, et compte tenu de l'entente de principe entre les deux sociétés, elles devraient alors mettre ce projet sur la glace jusqu'à ce que l'on modifie notre loi. Est-ce qu'il y a une possibilité d'un accommodement qui permettrait, sur le plan commercial. de ne pas nuire à une entreprise?

M. Gingras: Le président de la société visée a assisté aux discussions ce matin. Il y a peut-être moyen de temporiser afin que l'on aie le temps d'en arriver à une solution valable. Je ne connais pas toutes les particularités de l'entente, car il y a confidentialité, mais il y aurait peut-être lieu de gagner du temps pour nous permettre d'en arriver à une solution pour sauver cette transaction. Je ne connais pas les détails.

Le sénateur Hervieux-Payette: Dans ce cas-là, la révision de la loi pour permettre le transfert dans les deux sens fait quand même partie de l'ordre du jour. Il y a une transaction en cours, c'est un cas spécifique. Sur le plan politique du ministère, est-ce que les discussions sont en cours pour que ce genre de mécanisme puisse se faire réciproquement? Il y a une loi provinciale qui elle aussi empêche le transfert aux sociétés fédérales. Est-ce que cet aspect fait partie de vos discussions?

M. Gingras: Oui, cette question est soulevée tant dans la loi provinciale que dans la loi fédérale. Les discussions vont englober les deux parties. Nous devons évidemment traiter ces sujets. Les discussions se poursuivent présentement.

Le sénateur Hervieux-Payette: Monsieur le président, je crois que cette question nous intéresse tous, et j'apprécierais que vous me teniez au courant des développements de cette discussion car je peux très bien avoir des questions à ce sujet.

M. Gingras: Cela nous fera plaisir, sénateur Hervieux-Payette.

[Traduction]

Le sénateur Oliver: J'ai une autre question qui ressemble à celle que j'ai posée tout à l'heure, et qui porte aussi sur l'article 55 et sur les ventes liées. Vous dites que vos règlements permettront d'adopter des règlements spécifiant ce qui constitue ou ne constitue pas des pressions ou des mesures de coercition indues. Je suis sûr que vous avez beaucoup discuté de cela parce qu'il y a un certain nombre de choses que l'on peut faire pour encourager un client à accepter un autre produit qu'offre une institution sans que cela puisse être qualifié de coercition.

Pouvez-vous nous dire aujourd'hui où vous en êtes dans vos réflexions, de quoi auront l'air vos règlements et comment vous répondez à cette question de la coercition?

M. Swedlove: Là encore, nous nous donnons la possibilité de définir dans les règlements ce qui est ou n'est pas acceptable comme moyen de pression. C'est extrêmement délicat. Dans cet article, nous parlons de secteurs dans lesquels nous pensons que les ventes liées peuvent être bénéfiques.

Le sénateur Oliver: Donnez-moi un exemple de vente liée bénéfique. À quoi pensez-vous?

Mr. Swedlove: In the legislation, we were talking about an example where you would receive a discount for purchasing two services. A few months ago we saw in the selling of RRSPs that a number of banks offered to provide loans at prime if you purchased RRSPs from that institution. That is a situation where we think the consumer has benefited by a lower cost of funds and by effectively tying those two products.

Senator Oliver: You say there is no coercion in the example you just gave. That would not be caught by your new regulations.

Mr. Swedlove: We believe that is not a coercion, and that is why we specify in that clause the ability to provide that kind of situation.

It was interesting to note in the hearings of the House of Commons committee on this issue that the president of Midland Walwyn noted he thought that that was an acceptable kind of tied selling.

It is always difficult to define where the line is, and this subclause provides us the ability to work at defining what would be appropriate.

Also I think it would be extremely useful, if the decision is taken to proceed with proclamation of this clause, that this committee provide suggestions of what might be beneficial and not beneficial tied selling.

Senator Oliver: Can you tell me a little more about where your thinking is now on coercion? Where are you starting to draw the line and what are your policies behind where the line will be? That is what I want to know.

Mr. Swedlove: We have not gone that much further than what I have just described in subclauses (2) and (3) of the clause where we define what we think is beneficial tied selling. Clearly, situations where an individual is denied the right to a service because they refuse to purchase another service seems to us to be undue pressure associated with tied selling, but that probably, too, needs to be more clearly defined.

Mr. Hamilton: To elaborate on what Mr. Swedlove said, we can see the spectrum in front of us, and we probably identified a couple of things at each end of the spectrum that would differentiate between beneficial tied selling and coercion or bad tied selling, if I can use that phrase. Probably over the next year, before this clause is proclaimed, we hope to have input from committees and others to find where to draw that line. The experience in the U.S, as they have tried to draw that line, suggests that we will have our hands full as we try to draw that line in the proper place.

As Mr. Swedlove said, we are not much farther than really having defined maybe the ends of the spectrum. Over the course of this year, we will try to narrow down this issue.

Senator Angus: Back to tied selling again, I realize this is a difficult area for you, but it seems to be the main matter of

M. Swedlove: Dans le projet de loi, nous parlions d'un exemple dans lequel on aurait obtenu un rabais en achetant deux services. Il y a quelques mois, nous avons vu à propos de la vente de REÉR, qu'un certain nombre de banques offraient d'accorder des prêts au taux préférentiel si on leur achetait des REÉR. C'est une situation où nous pensons que cela a bénéficié au consommateur et dans laquelle ces deux produits étaient effectivement liés.

Le sénateur Oliver: Vous dites qu'il n'y avait pas de coercition dans l'exemple que vous venez de donner. Ce ne serait pas touché par vos nouveaux règlements.

M. Swedlove: Nous pensons qu'il n'y a pas là de coercition, et c'est la raison pour laquelle nous spécifions dans cet article que ce genre de situation est acceptable.

J'ai remarqué avec intérêt dans les audiences du comité de la Chambre des communes à ce sujet, que le président de Midland Walwyn a déclaré qu'à son avis, il s'agissait d'un type de vente liée acceptable.

Il est toujours difficile de définir des limites, et ce paragraphe nous donne la possibilité de définir ce qui serait approprié.

D'autre part, je pense qu'il serait très utile, si l'on décidait de proclamer cet article, que le comité se penche sur la question de ce qui pourrait être considéré comme bénéfique ou non bénéfique dans les ventes liées.

Le sénateur Oliver: Pourriez-vous me donner quelques précisions sur ce que vous entendez par coercition? À partir de quel point estimez-vous qu'il y a coercition et comment appliquerez-vous vos règlements? C'est ce que j'aimerais savoir.

M. Swedlove: Nous n'avons pas été beaucoup plus loin que ce que je viens de vous décrire dans les paragraphes (2) et (3) de l'article dans lequel nous définissons ce que nous entendons par vente liée bénéfique. Certes, lorsque l'on refuse à quelqu'un le droit à un service parce que cette personne refuse d'acheter un autre service, nous estimons qu'il a là pression indue associée à la vente liée, mais il faudrait probablement également définir un peu mieux cela.

M. Hamilton: Pour compléter ce que disait M. Swedlove, nous savons qu'il y a là tout un éventail de possibilités et nous avons probablement identifié une ou deux choses à chaque extrémité de cet éventail, qui permettraient de faire la différence entre des ventes liées bénéfiques et des ventes liées néfastes marquées, ou avec coercition. Il est probable qu'au cours de l'année à venir, avant que l'article ne soit proclamé, nous aurons pu recevoir des suggestions des comités et d'autres services nous permettant de mieux définir ces limites. Ce qui s'est passé aux États-Unis semble indiquer que ce ne sera pas du tout facile.

Comme l'a dit M. Swedlove, nous n'avons pas été beaucoup plus loin que de définir peut-être les deux extrêmes de la gamme. Au cours de l'année, nous essaierons de préciser les choses.

Le sénateur Angus: Toujours à propos des ventes liées, je comprends bien qu'il s'agit là d'un point difficile, mais j'ai

substance which has found its way into this bill, following the white paper and hearings we conducted.

I, for one, was very surprised that it only deals with the banks. If you are worried about the banks engaging in this and you want to protect consumers in some way with this legislation, what about these other federally regulated institutions, such as insurance companies and mortgage companies?

We see it all the time. Either you believe it is happening or you do not, and if it is, certainly the banks have no monopoly on it. You should see what some of the brokers that are owned by banks are doing. You can hardly get insurance or do anything any more unless you do it all in one place. Could you address that?

Mr. Swedlove: We recognize that the banks do not have a monopoly on tied selling. Therefore, we asked all federal institutions to establish procedures to deal with the tied selling issue.

In a sense, it will be a challenge to all financial institutions over the next year to establish procedures, deal with what is perceived to be the tied selling problem, and have your committee and the house finance committee review how those institutions have responded.

The reason that we are proposing a tied selling provision in the Bank Act is because of the views we have received from the Department of Justice about the difficulty of including such legislation in the other acts because of the constitutional and federal-provincial dimension. Their recommendation was that we should only proceed with this type of provision in the Bank Act.

Senator Angus: Do you agree with that?

Mr. Swedlove: I am not a lawyer, so I do not think my opinion is particularly valuable in that regard on constitutional matters.

The Chairman: Some of us value the opinion of non-lawyers over lawyers.

Senator Angus: Even those of us who are lawyers.

I am still not comfortable with the response on why it will be, in the interim, more onerous on the banks as a result of this bill. Am I right that it will be more onerous?

Mr. Swedlove: Not in the interim period. We are asking all institutions to respond and to deal with the tied selling issue. If it is determined that we proceed with the legislative step, the matter is to what extent it will apply to the banking sector. Of course, constitutionally, we have the heads of power dealing with banking and with the other parts of the financial sector, such as insurance companies, trust and loan companies and cooperative credit associations. It is an issue of incorporation as opposed to heads of power.

l'impression que c'est la question de fond la plus importante que contient ce projet de loi, suite au Livre blanc et aux audiences que nous avons tenues.

J'ai personnellement été très surpris qu'il ne soit question que des banques. Si vous vous inquiétez de ce que les banques se lancent là-dedans et que vous voulez protéger les consommateurs d'une façon ou d'une autre par ce projet de loi, pourquoi ne pas vous occuper aussi des autres institutions sous réglementation fédérale, telles que les compagnies d'assurances et les compagnies hypothécaires?

Cela se produit tout le temps. Soit vous croyez que la question se pose, soit vous ne le croyez pas et, si elle se pose, il est certain que cela ne touche pas simplement les banques. Vous devriez voir ce que font certains des courtiers qui relèvent des banques. Il est devenu pratiquement impossible d'obtenir une assurance ou de faire quoi que ce soit d'autre si l'on ne fait pas tout au même endroit. Que répondez-vous à cela?

M. Swedlove: Nous reconnaissons que les banques n'ont pas le monopole de la vente liée. Aussi, nous avons demandé à toutes les institutions fédérales d'établir une méthode pour traiter de la question des ventes liées.

Dans un sens, ce sera un défi pour toutes les institutions financières qui devront mettre cela au point, examiner ce que l'on considère être le problème des ventes liées, et votre comité ainsi que le Comité des finances de la Chambre pourront ensuite examiner ce que les institutions ont envisagé.

La raison pour laquelle nous proposons une disposition sur les ventes liées dans la Loi sur les banques, c'est que le ministère de la Justice nous a avisés qu'il était difficile d'inclure ce genre de choses dans d'autres lois du fait de la dimension constitutionnelle et fédérale-provinciale que cela revêtait. La recommandation du ministère était donc de n'envisager cela que dans la Loi sur les banques.

Le sénateur Angus: Étes-vous d'accord?

M. Swedlove: Je ne suis pas avocat et je ne prétends pas que mon avis soit particulièrement utile en matière constitutionnelle.

Le président: Certains d'entre nous préfèrent l'avis de nonjuristes à celui des juristes.

Le sénateur Angus: Même nous qui sommes juristes.

Je trouve toutefois difficile d'accepter que cela, soit en attendant, coûtera plus cher aux banques du fait de ce projet de loi. C'est bien vrai?

M. Swedlove: Pas pendant la période intermédiaire. Nous demandons à toutes les institutions de répondre et de prendre des mesures en matière de ventes liées. Si l'on décide qu'il faut adopter ce texte de loi, la question sera de savoir dans quelle mesure cela doit s'appliquer au secteur bancaire. Certes, du point de vue constitutionnel, nous avons les chefs de compétence concernant les banques et des autres éléments du secteur financier tels que les compagnies d'assurances, les compagnies de prêts ainsi que les associations de crédit coopératif. C'est une question de constitution en société par rapport aux chefs de compétence.

Senator Angus: Will it be a voluntary thing in a way? Is that basically it? What sanctions are there?

Mr. Swedlove: Over the next year, we are asking them to deal with it voluntarily. At the same time, we will have discussions with the provinces. I will have a meeting with my provincial counterparts tomorrow where we will discuss this issue.

Senator Angus: Can you tell me a bit about the provisions you put in Bill C-82 on insider reports? You have authority to make regulations that would exempt, in certain circumstances, an insider from filing an insider report, and further extends his authority to subsequent insider reports. What is the background and the need for this measure?

Mr. Brossard: Essentially, we are trying to position ourselves to harmonize our approach with provincial regulators in this regard. We have been fairly successful in doing so. That would include the type of people who could receive exemptions as well as the forms they have to file. This would ensure that people who do have to fill in reports are not faced with diametrically different approaches in this regard.

Senator Angus: Was there a specific situation that arose which provoked this need for an exemption, or is this just in the normal course of harmonizing?

Mr. Brossard: This was just done in the normal course of ensuring that we are harmonized.

Senator Angus: Can you tell us about clause 57(2) which seems to broaden the regulation powers of a bank to invest in non-corporate form entities? There is particular reference to permitting more joint ventures. Why did you choose to address the joint venture issue through regulation rather than following the white paper proposal? It seems that the white paper proposal was to delete subsection (3) of the minority investment regulations in the Bank Act.

Mr. Brossard: Again, there is obviously a need to coordinate the provisions in the act itself and a set of regulations dealing with the abilities of financial institutions to enter into joint ventures.

Again, we are attempting to streamline that regime and do away with the requirements that a federally regulated institution had to be in a controlling position whenever there were such joint ventures. There is no particular intent here other than to streamline that regime and ensure that all the necessary amendments are made both to the regulations and to the specific clauses in the act itself.

In fact, we will be circulating the amended regulations in this regard. I expect that to be made public very shortly. We had very good consultation with the industry in this regard, and it is my understanding that the industry is happy with the outcome of those consultations. However, we will further pursue the exact wording of the regulations.

Le sénateur Angus: Cela sera-t-il d'une certaine façon facultatif? Est-ce essentiellement cela? Quelles sanctions existe-t-il?

M. Swedlove: Nous leur demandons dans l'année à venir de faire cela de leur propre gré. Nous aurons toutefois parallèlement des discussions avec les provinces. J'aurai demain une rencontre avec mes homologues provinciaux et nous devons discuter de la question.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous me parler un petit peu des dispositions que vous avez dans le projet de loi C-82 sur les rapports d'initiés? Vous êtes habilité à adopter des règlements qui exempteraient, dans certaines circonstances, un initié de déposer un rapport d'initié et qui lui donneraient plus de pouvoir face à d'autres rapports d'initiés. Pourquoi une telle mesure?

M. Brossard: Essentiellement, nous essayons de nous mettre en mesure d'harmoniser notre démarche avec les responsables de la réglementation provinciale à cet égard. Nous y sommes assez bien parvenus. Cela inclurait le genre de personnes qui pourraient être exemptées ainsi que les formulaires à remplir. Cela garantirait que ceux qui doivent remplir ces rapports ne soient pas tenus de suivre des règles diamétralement opposées à cet égard.

Le sénateur Angus: Y a-t-il un cas particulier qui ferait ressortir la nécessité d'une telle exemption ou s'agit-il simplement d'un souci d'harmonisation?

M. Brossard: C'est simplement pour nous assurer que les règles sont les mêmes pour tous.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous nous parler du paragraphe 57(2) qui semble élargir les pouvoirs réglementés d'une banque en ce qui concerne les investissements dans des institutions non constituées en société? On parle notamment d'autoriser davantage d'entreprises en coparticipation. Pourquoi avez-vous choisi de faire cela par voie de réglementation plutôt qu'en suivant la proposition du Livre blanc? Il semble que le Livre blanc proposait d'abroger le paragraphe (3) des règlements sur les investissements minoritaires dans la Loi sur les banques.

M. Brossard: Là encore, il faut absolument coordonner les dispositions de la loi elle-même et une série de règlements portant sur la capacité des institutions financières à participer à des entreprises en coparticipation.

Encore là, on essaye de rationaliser ce régime et d'écarter la nécessité pour l'institution réglementée par l'État fédéral doit d'être dans une position dominante chaque fois qu'on établit de telles coentreprises. La seule intention particulière ici, consiste à rationaliser ce régime et à s'assurer que toutes les modifications nécessaires sont apportées tant au règlement qu'aux dispositions particulières de la loi elle-même.

Nous allons d'ailleurs vous remettre les modifications au règlement à cet égard. Je m'attends à ce que ces modifications soient rendues publiques très bientôt. Nous avons eu d'excellentes consultations avec l'industrie à cet égard, et je crois savoir que qu'elle est heureuse de l'issue de ces consultations. Cependant, nous allons tâcher de raffiner le libellé du règlement.

Senator Angus: Were you targeting a particular type of joint venture on which the banks were seeking broader investment powers, or was a new vehicle out there?

Mr. Brossard: These provisions are designed to streamline the whole regime of joint ventures. It is not aimed at one particular form of joint venture.

Mr. Swedlove: A number of institutions raised the issue of opportunities for investments abroad. In a number of countries, there are either explicit requirements or a great deal of pressure for our institutions to take a less than 50 per cent position. The institutions find this to be an attractive opportunity for investment in these countries. This change will facilitate more opportunities for our institutions internationally.

Senator Angus: That is what I thought.

Clause 44 of the bill talks about the bank guaranteeing the subsidiaries. What is that all about? Why are you adding that provision? Is this a way to transfer the banks' leverage to the subsidiaries? What is the specific reason for that?

Mr. Brossard: It is meant to streamline the regime and ensure that in cases where the parent financial institutions wish to guarantee the liability of a subsidiary, it is not precluded from so doing.

There are certain instances where that can be quite legitimate and acceptable. If, in other cases, it is not so acceptable, the discretion is left to the regulators to issue a direction for compliance, for instance, if it was regarded as an unsound business practice.

It is felt that there are sufficient mechanisms in place to deal with instances where this would be an unsound practice. However, as it stands now, the provision in the legislation is for an overall prohibition, and we think that is going too far. The amendment suggested here is just recognizing that such guarantees should be allowed.

Senator Angus: In the documentation and the press release, you talk about the bill implementing a proposal to streamline the self-dealing regime. Can you explain that in layman's terms?

Mr. Brossard: Essentially, the streamlining amounted to reducing quite significantly the number of people who would be affected by the regime. That refers to those who are considered to be, if you like, insiders. The second aspect is to do away with the requirement that a committee of the board, the conduct review committee, has to pre-approve all transactions that were otherwise subjected to the regime.

Now, the regime being proposed is that that committee would have a duty to ensure there are proper mechanisms in place to monitor these types of transactions but not necessarily, again, to pre-approve every single transaction. The industry was concerned about that as a rather inefficient way to conduct one's day-to-day business.

Le sénateur Angus: Visiez-vous un type particulier de coentreprises où les banques recherchaient des pouvoirs d'investissement plus grands, ou vouliez-vous créer un nouveau mécanisme?

M. Brossard: Ces dispositions visent à rationaliser tout le régime des coentreprises. Nous ne visions pas un type particulier de coentreprises.

M. Swedlove: Plusieurs institutions ont soulevé la question des investissements à l'étranger. Dans plusieurs pays, il existe ou bien des exigences explicites ou des pressions très fortes pour que nos institutions acceptent moins de 50 p. 100 des actions. Les institutions trouvent qu'il y a d'excellentes possibilités d'investissement dans ces pays. Ce changement facilitera de beaucoup les choses pour nos institutions à l'échelle internationale.

Le sénateur Angus: C'est ce que j'ai pensé.

L'article 44 du projet de loi dit que la banque doit fournir des garanties à ses filiales. De quoi s'agit-il? Pourquoi ajoutez-vous cette disposition? Est-ce que c'est pour permettre aux banques de transférer leurs leviers financiers à leurs filiales? Pourquoi cette nouvelle mesure?

M. Brossard: Cette mesure vise à rationaliser le régime et à ne pas empêcher les institutions financières mères de garantir la solvabilité de leurs filiales.

Il y a des cas où cela peut être tout à fait légitime et acceptable. Si, dans d'autres cas, ce n'est pas acceptable, il appartiendra aux instances régulatrices d'émettre un avis de conformité, par exemple, si l'on considérait que c'était une mauvaise pratique commerciale.

On pense qu'il y a suffisamment de mécanismes en place pour voir aux cas où ce ne serait pas une bonne pratique. Cependant, la disposition actuelle de la loi, constitue une interdiction générale, et nous pensons que c'est excessif. La modification que nous proposons ici ne fait que reconnaître le fait que de telles garanties devraient être autorisées.

Le sénateur Angus: Dans votre documentation et dans votre communiqué de presse, vous dites que le régime va mettre en oeuvre une proposition visant à rationaliser le régime autorégulateur. Pouvez-vous nous expliquer cela en termes simples?

M. Brossard: Essentiellement, la rationalisation vise à réduire de beaucoup le nombre de personnes qui seraient touchées par le régime. On désigne ainsi ceux que l'on juge être, si vous voulez, des initiés. On vise, deuxièmement, à supprimer la nécessité pour un comité du conseil d'administration, le comité chargé d'examiner la conduite des affaires, d'approuver au préalable toutes les transactions qui seraient soumises au régime autrement.

Aux termes du régime que nous proposons, ce comité aurait l'obligation de s'assurer qu'on dispose des mécanismes voulus pour contrôler ce genre de transactions, mais encore là, sans qu'il ait nécessairement à autoriser au préalable toutes les transactions. L'industrie était d'avis que c'était là une façon peu efficiente de gérer les affaires au jour le jour.

These are the two major changes to the approach on self-dealing.

The Chairman: Senators, seeing no other questions, I will thank the witnesses for appearing. I cannot resist saying that we look forward to holding hearings on the draft bill on foreign banking sometime this fall.

Honourable senators, can I have a motion to dispense with clause by clause?

Senator Angus: I so move.
The Chairman: Is it agreed?
Some Hon. Senators: Agreed.
Senator Kelleher: I abstain.
The Chairman: Carried.

Can I have a motion to report the bill back to the Senate unamended?

Senator Angus: I so move. The Chairman: Is it agreed? Some Hon. Members: Agreed. Senator Kelleher: I abstain.

The Chairman: Carried. We will report the bill unamended.

Senators, you will have received in your office a draft report on the HST hearings. We reported the bill with the amendment, but because there had been 40 hours of hearings and some 200 witnesses, we felt we needed a summary of that evidence.

A draft has been prepared. If you can phone any comments on that draft to our researcher, Mr. Goldstein, by the end of Tuesday, April 22, we can hopefully table that summary next week. I know the witnesses want copies of it.

Senator Oliver: Would copies sent to senators such as Senator Buchanan, for example, who are not on the committee but who were involved?

The Chairman: We will send copies to everyone who participated in the hearings. On the assumption that a writ may be issued at the end of next week, I want to table it before then.

The committee adjourned.

Ce sont là les deux principaux changements apportés à l'approche autorégulatrice.

Le président: Chers collègues, comme il n'y a plus d'autres questions, je vais remercier les témoins. Je ne peux m'empêcher de dire qu'il nous tarde de tenir à l'automne nos audiences sur le projet de loi concernant les banques étrangères.

Chers collègues, quelqu'un veut-il proposer une motion nous dispensant de l'étude article par article?

Le sénateur Angus: J'en fais la proposition.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kelleher: Je m'abstiens.

Le président: Adopté.

Quelqu'un veut-il proposer une motion nous permettant de renvoyer le projet de loi au Sénat tel quel?

Le sénateur Angus: J'en fais la proposition.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kelleher: Je m'abstiens.

Le président: Adopté. Nous allons renvoyer le projet de loi sans amendements.

Chers collègues, vous avez reçu à vos bureaux l'ébauche du rapport de nos audiences sur la TVH. Nous avons soumis le projet de loi avec l'amendement voulu, mais étant donné que nous avons eu 40 heures d'audience et entendu près de 200 témoins, nous avons jugé nécessaire de soumettre le résumé de ces témoignages.

Une ébauche a été rédigée. Si vous voulez bien transmettre vos observations sur cette ébauche par téléphone à notre recherchiste, M. Goldstein, d'ici au mardi 22 avril, nous pourrons déposer ce rapport la semaine suivante. Je sais qu'il y a des témoins qui veulent des exemplaires de ce texte.

Le sénateur Oliver: Auriez-vous l'obligeance d'envoyer des exemplaires de ce texte aux sénateurs, comme le sénateur Buchanan par exemple, qui n'était pas membre du comité mais qui a pris part à nos délibérations?

Le président: Tous ceux qui étaient présents aux audiences en recevront des exemplaires. Comme on pense que des élections pourraient être déclenchées d'ici la fin de la semaine prochaine, je veux que ce soit déposé avant.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Grouppe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Frank Swedlove, Director, Finance Sector Division;

Ms. Annette Gibbons, Policy Analyst, Finance Sector Division; and

Mr. Claude Gingras, Special Advisor, Finance Sector Division.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. André Brossard, Director, Legislation and Precedents Division.

Du ministère des Finances:

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Frank Swedlove, directeur, Division du secteur financier,

Mme Annette Gibbons, analyste des politiques, Division du secteur financier; et

M. Claude Gingras, conseiller spécial, Division du secteur financier.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. André Brossard, directeur, Division de la législation et des précédents.



Second Session Thirty-fifth Parliament, 1996-97

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, April 24, 1997

Issue No. 26

First and only meeting on:

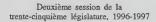
Bill C-92, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and another Act related to the Income Tax Act

INCLUDING:

THE FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Summary of concerns regarding
Harmonized Sales Tax)
AND

THE SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE (Bill C-92)

WITNESSES: (See back cover)



SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Banques et du commerce

Président: L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 24 avril 1997

Fascicule nº 26

Première et unique réunion concernant:

Le projet de loi C-92, Loi modifiant
la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles
concernant l'application de l'impôt sur le revenu et
une loi liée à la Loi de l'impôt sur le revenu

Y COMPRIS:

LE QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Résumé des préoccupations concernant
la taxe de vente harmonisée)
ET

LE SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ (projet de loi C-92)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, Chairman

The Honourable W. David Angus, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Austin * Fairbairn, P.C. (or Graham) Hervieux-Payette, P.C. Kelleher Kenny Kolber

* Lynch-Staunton (or Kinsella) Meighen Oliver Perrault, P.C. St. Germain, P.C. Stewart

* Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

Les honorables sénateurs:

Austin * Fairbairn, c.p. (ou Graham) Hervieux-Payette, c.p. Kelleher Kenny Kolber

Meighen Oliver Perrault, c.p. St. Germain, c.p. Stewart * Membres d'office

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella)

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group -- Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada - Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur l'internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extact from the Journals of the Senate, Wednesday, April 23, 1997:

Second reading of Bill C-92, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and another Act related to the Income Tax Act.

The Honourable Senator Gigantès moved, seconded by the Honourable Senator Grafstein, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Gigantès moved, seconded by the Honourable Senator Grafstein, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du mercredi 23 avril 1997:

Deuxième lecture du projet de loi C-92, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et une loi liée à la Loi de l'impôt sur le revenu.

L'honorable sénateur Gigantès propose, appuyé par l'honorable sénateur Grafstein, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Arès débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Gigantès propose, appuyé par l'honorable sénateur Grafstein, que le projet de loi soit déféré aux comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 24, 1997 (48)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kenny, Kirby, Oliver and Stewart (8).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Mr. Barry Campbell, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Mr. David A. Dodge, Deputy Minister;

Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister, Legal Services Branch;

Mr. Leonard L. Farber, Director General, Tax Legislation Division:

Mr. Keith Horner, Chief, Social Policy Section, Personal Income Tax Division; and

Ms Nathalie Martel, Tax Policy Officer, Social Policy Section, Personal Income Tax Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 23, 1997, the committee proceeded to study Bill C-92, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and another Act related to the Income Tax Act.

Mr. Dodge made an opening statement and then, along with Messrs Jewett, Farber and Horner, answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-92 be adopted and reported to the Senate without amendment.

It was moved, — THAT the letter from Mr. Barry Campbell, M.P. to Senator Jack Austin on foreign reporting rules (see Appendix 5900-B1/C-92, 26 "1"); a brief presented by Ms Elisabeth Beattie on the taxation of child support payments (see Appendix 5900-B1/C-92, 26 "2") and a letter from Mr. Len Farber, Director General, Tax Legislation Division, Depatment of Finance to Ms Elisabeth Beattie on the same subject (see Appendix 5900-B1/C-92, 26 "3"), be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 24 avril 1997 (48)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kenny, Kirby, Oliver et Stewart (8).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

M. Barry Campbell, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

M. David A. Dodge, sous-ministre;

M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint, Direction des services juridiques;

M. Leonard L. Farber, directeur général, Division de la législation de l'impôt;

M. Keith Horner, chef principal, Politique sociale, Division de l'impôt des particuliers; et

Mme Nathalie Martel, agent, Politique sociale, Division de l'impôt des particuliers.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 avril 1997, le comité commence l'étude du projet de loi C-92, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et une loi liée à la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Dodge fait une déclaration et, avec MM. Jewett, Farber et Horner, répond aux questions.

Il est convenu — d'adopter le projet de loi C-92 et d'en faire rapport au Sénat sans amendement.

Il est proposé — QUE la lettre de M. Barry Campbell, député, au sénateur Jack Austin sur les règles relatives aux déclarations de revenu de source étrangère (voir l'annexe 5900-B1/C-92, 26 «1»); un mémoire présenté par Mme Elisabeth Beattie sur l'imposition des pensions alimentaires (voir l'annexe 5900-B1/C-92, 26 «2») et une lettre de M. Len Farber, directeur général, Division de la taxe de vente, ministère des Finances, à Mme Elisabeth Beattie sur le même sujet (voir l'annexe 5900-B1/C-92, 26 «3»), soient annexés au procès-verbal de ce jour.

ATTEST:

At 1:40 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

 $\grave{\rm A}$ 13 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,
Paul Benoit
Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, April 23, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996 and on Thursday, December 12, 1996, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now presents a report entitled Summary of Concerns Regarding the Harmonized Sales Tax.

Respectfully submitted,

(See text of report at the end of Appendices.)

THURSDAY, April 24, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-92, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and another Act related to the Income Tax Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, April 23, 1997, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MERCREDI 23 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi, 21 mars 1996 et le jeudi, 12 décembre 1996 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, présente maintenant un rapport intitulé Résumé des préoccupations concernant la taxe de vente harmonisée.

Respectueusement soumis,

(Voir texte du rapport à la fin des annexes.)

Le JEUDI 24 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-92, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et une loi liée à la Loi de l'impôt sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 23 avril 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 24, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-92, to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and another Act related to the Income Tax Act, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, Bill C-92 is essentially a bill emanating from the 1996 budget. As usual, it amends several acts.

We have as witnesses this morning Mr. David Dodge, the Deputy Minister of Finance, and Mr. Barry Campbell, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance. In addition, there are several other finance officials here prepared to come to the deputy's assistance if he needs it.

I suggest that we begin, Mr. Dodge, with whatever brief or opening comments you have.

Mr. David A. Dodge, Deputy Minister, Department of Finance: Honourable senators, it is a real pleasure to be here with you today to discuss Bill C-92. As you noted, the presentation of the bill, while it has had favourable receipt, was somewhat delayed, and certainly it was not our intention that this delay take place. What we normally try to do is put drafts of the tax legislation pertaining to a budget out some time in June before Parliament rises for the summer break with the intention of coming back usually after Thanksgiving with the legislation. We did not put a draft of this one out last June because technically it was a rather uncomplicated bill, unlike many of the bills that we must present. Our intent was to come forward in October with the bill.

Given that provisions in the bill relate to amendments of sections in the act which were under revision in the technical bill, we had to get the technical bill into the house before we could put this bill forward. For various reasons, largely because of the clogged calendar in the house, we did not get that in until the beginning of December, so this did not get tabled.

This is not a practice of which we are proud, and so on behalf of the department and my minister, we do apologize for the rather late receipt of this bill.

However, there are important initiatives in the bill, and I will catalogue those. There are several important initiatives effecting the resource sector, including significant improvements in terms of the treatment of flow-through shares. There are also measures designed to keep the level of special tax assistance for the labour-sponsored venture capital corporation in line with the realities and other measures which affect a broad range of Canadians.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 24 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-92, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et une loi liée à la Loi de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil. [Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, le projet de loi C-92 découle essentiellement du budget de 1996. Comme c'est souvent le cas avec ce genre de projet de loi, il modifie plusieurs lois.

Nos témoins de ce matin sont MM. David Dodge, sous-ministre des Finances, et Barry Campbell, secrétaire parlementaire du ministre des Finances. Plusieurs autres fonctionnaires du ministère des Finances sont également ici pour prêter main-forte au sous-ministre en cas de besoin.

Je propose que vous commenciez, monsieur Dodge, par nous faire votre déclaration préliminaire.

M. David A. Dodge, sous-ministre, ministère des Finances: Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour discuter avec vous du projet de loi C-92. Le projet de loi a été bien accueilli, mais comme vous l'avez souligné, il a été déposé à la Chambre un peu plus tard que prévu, ce que nous aurions évidemment préféré éviter. D'ordinaire, les avant-projets de lois fiscales sont présentés au Parlement en juin avant la suspension des travaux parlementaires pour l'été et les projets de loi eux-mêmes après l'Action de grâce. Comme il s'agit d'un projet de loi assez simple, contrairement à bon nombre de projets de loi qui proviennent du ministère, nous n'avons pas présenté un avant-projet au Parlement en juin dernier. Nous comptions présenter le projet de loi à la Chambre en octobre.

Étant donné que le projet de loi comporte des dispositions qui sont liées aux amendements aux articles de la loi proposés dans le projet de loi de nature technique, il nous fallait d'abord présenter celui-ci à la Chambre avant le projet de loi C-92. Pour diverses raisons, et surtout parce que le calendrier de la Chambre était très chargé, nous n'avons pas pu présenter ce projet de loi de nature technique avant décembre, ce qui explique que le projet de loi C-92 n'ait pas été déposé à la Chambre plus tôt.

Le ministère n'est pas très fier de la façon dont les choses se sont déroulées, et c'est pourquoi je vous prie d'accepter les excuses du ministre ainsi que du ministère.

Permettez-moi de vous expliquer les importantes initiatives que renferme ce projet de loi. Plusieurs d'entre elles qui touchent le secteur des ressources constituent une amélioration importante quant au traitement réservé aux actions accréditives. D'autres mesures visent à faire en sorte que l'aide fiscale spéciale accordée aux sociétés à capital de risque de travailleurs cadre avec la réalité. D'autres mesures encore touchent un vaste nombre de Canadiens.

First, in particular, the bill will enhance the sustainability and the targeting of tax assistance with respect to RRSPs. As you know, the bill proposes that the limit will be frozen at \$13,500 through the year 2003, then increased to \$14,500 in 2004, and subsequently to \$15,500 in 2005. There are comparable adjustments to the other limits.

Second, and quite importantly, the age limit for maturing RPPs and RRSPs will be reduced from 71 to 69 with some appropriate transition provisions.

Finally, to try to assist people who have been unable to use their RRSP room in their younger years, what we have done is removed the seven-year limit on the carry forward of unused room.

There are several measures in the bill to increase tax assistance to students. I will not go through those. In the legislation you will be receiving sometime following this budget, those particular measures are further enhanced.

Third, an extremely important element of Bill C-92 is the taxation component of the new child support rules. Specifically, the bill provides that child support paid under a court order or written agreement after April 1997 not be deductible by the payor nor included in the recipient's income. These are important changes and are the counterparts to Bill C-41, which has already been through the Senate.

Finally, there are important provisions to improve the position of the charitable sector by increasing from 20 per cent to 50 per cent the annual limit on the amount of a taxpayer's net income available for tax-assisted charitable donations. Again, this is another area that we have built on subsequently in the 1997 budget and will be the subject of further legislation.

To sum up, Bill C-92 targets important tax assistance to education, to children, and to the charitable sector while enhancing the fairness and effectiveness of the system in a range of other areas.

Mr. Barry Campbell, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: I would add to the deputy's comments that I am pleased as Parliament Secretary to the Minister to be with you today before this committee on this important bill. We will be happy to answer questions.

With respect to timing from the moment the bill was tabled in the house, we proceeded expeditiously, with the cooperation of all parties, to pre-study of the bill before the committee. Hearings proceeded extremely quickly before the Standing Committee on Finance, and the bill was back to the House in record time. While the deputy minister has explained the delays that got the process going, I want to ensure members of your committee that we did everything in our power at the house to get the bill to you as fast as possible.

Senator Angus: Senator Stewart and I have an ongoing issue with respect to timing.

En premier lieu, le projet de loi rendra l'aide fiscale que constituent les REÉR plus viable et mieux ciblée. Comme vous le savez, le projet de loi propose de geler la limite admissible à 13 500 \$ jusqu'en 2003, de porter celle-ci à 14 500 \$ en 2004 et à 15 500 \$ en 2005. Les autres limites sont ajustées de façon comparable.

En deuxième lieu, ce qui est assez important, le projet de loi fixe l'échéance des RPA et des REÉR à 69 ans plutôt qu'à 71 ans. Certaines dispositions de transition sont prévues.

Enfin, pour aider ceux qui n'ont pas pu cotiser le maximum admissible à leur REÉR lorsqu'ils étaient jeunes, le projet de loi permet de reporter indéfiniment les déductions inutilisées au titre de REÉR.

Le projet de loi comporte aussi plusieurs mesures visant à accroître l'aide fiscale accordée aux étudiants. Je ne m'y attarderai pas. Le projet de loi qui vous sera renvoyé à l'issue de ce budget renforcera encore davantage ces mesures.

En troisième lieu, le projet de loi C-92 comporte des mesures très importantes touchant les pensions alimentaires. Plus précisément, il prévoit que les pensions alimentaires versées aux termes d'accords conclus ou d'ordonnances rendues après avril 1997 ne devront plus être déduites du revenu du payeur, ni incluses dans le revenu du bénéficiaire. Ces importants changements font pendant aux changements prévus dans le projet de loi C-41, qui a déjà été examiné par le Sénat.

Enfin, le projet de loi comporte d'importantes dispositions visant à venir en aide au secteur bénévole en portant de 20 à 50 p. 100 la limite annuelle du revenu net qui peut faire l'objet d'une déduction au titre des dons de charité. Voilà un autre élément du projet de loi qui a été repris dans le budget de 1997 et qui fera l'objet lui-même d'un projet de loi.

En résumé, le projet de loi C-92 offre une aide fiscale importante aux étudiants, aux enfants et au secteur des organismes de charité et améliore l'équité et l'efficacité du régime fiscal dans de nombreux autres domaines.

M. Barry Campbell, secrétaire parlementaire du ministre des Finances: J'ajouterai que je suis heureux, à titre de secrétaire parlementaire du ministre, d'être ici aujourd'hui pour discuter avec les membres du comité de cet important projet de loi. Le sous-ministre et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

Le projet de loi a été déposé à la Chambre le plus rapidement possible et, grâce à la collaboration de tous les partis, a fait l'objet d'un pré-examen en comité. Le comité permanent des finances a tenu sans tarder des audiences sur le projet de loi, qui a été renvoyé à la Chambre en un temps record. Le sous-ministre vous a expliqué les raisons qui expliquent pourquoi le projet de loi a été déposé à la Chambre un peu plus tard que prévu, mais je tiens à assurer les membres du comité que la Chambre a fait tout en son pouvoir pour renvoyer le projet de loi au Sénat le plus rapidement possible.

Le sénateur Angus: Le sénateur Stewart et moi-même nous préoccupons toujours du respect des délais. The Chairman: In which case you are on the same side of the issue.

Senator Angus: We are on the same side of nearly every issue involving matters of principle. This is a concern to us; there is no doubt about it. Here we are on the eve of the dissolution of Parliament, and suddenly there is a plethora of legislation. I cannot tell you how many phone calls we have received in the last few days for scheduling. The Senate does not know whether it is sitting or not. It is chaos.

We had an example in the past week with Bill C-82, which is a major piece of financial legislation. The bill is an inch or so thick. We were called in and told there would be no witnesses because if we wanted the good stuff in the bill, we better not point out the bad things in the bill and make representations, which makes a mockery of the whole process.

That is one aspect that has to do with the political expediency, but there is another. Senator Stewart and I are particularly *ad idem* on this issue, and it has to do with budget bills and consequential legislation. Once the Minister of Finance completes his statements in the House on budget night, these matters affect the financial markets. They affect individuals in a very major way.

I think you mentioned, deputy minister, that the budget was introduced sometime in February 1996. Is there not some way that we could deal with this in a different fashion? Each time there is this great expression — it will not happen again — there is an election. Here there has been no election. Mr. Martin brought in his budget. It had its good points and bad points, but it was the budget, and I do not know how we can do it better. I would like to hear from you on that because I know you are concerned.

Mr. Dodge: Senator, I wish I had a complete answer to that question. We are struggling always to get the draft of the bill out before Parliament rises for the summer. We think that the draft process is, generally speaking, the right way to go because it is very important that legislation have an exposure to the community at large before Parliament is asked to deal with what are inevitably many technical issues. Our practice is to get that out before Parliament rises for the summer.

Senator Angus: Do you mean following a budget?

Mr. Dodge: Yes, following a budget. The budget is normally in February and the draft legislation follows in June. We always try to have that introduced in the House around Thanksgiving to allow adequate time for it to be passed prior to the next budget. That is the basic issue prior to Revenue Canada actually having to collect the tax the following April.

Le président: Dans ce cas, vous partagez le même point de vue.

Le sénateur Angus: Nous partageons presque toujours le même point de vue lorsqu'il s'agit de principes. Il ne fait aucun doute que la façon dont on a procédé dans ce cas-ci nous inquiète. Nous voilà à la veille de la dissolution du Parlement, et on nous renvoie une pléthore de projets de loi. Je ne peux pas vous dire combien d'appels téléphoniques nous avons reçus au cours des derniers jours au sujet de l'organisation des réunions. Le Sénat ne sait pas s'il siège ou non. C'est un véritable chaos.

Le problème s'est posé au cours de la semaine en ce qui touche le projet de loi C-82, un important projet de loi de nature financière. Il a au moins un pouce d'épaisseur. On a convoqué le comité et on nous a dit que nous n'entendrions aucun témoin, car si nous voulions que les bons éléments du projet de loi soient adoptés, il valait mieux ne pas attirer l'attention sur ses points faibles ou y proposer des améliorations, ce qui revient à se moquer complètement du processus d'examen des projets de loi.

Les considérations politiques interviennent évidemment, mais il y a aussi un autre facteur dont on doit tenir compte. Le sénateur Stewart et moi-même sommes en particulier d'accord sur cette question qui se rapporte à l'étude des projets de loi découlant du budget. Dès que le ministre des Finances termine son discours à la Chambre le soir du budget, les marchés financiers réagissent. Les mesures qui sont annoncées revêtent une grande importance pour les particuliers.

Je crois vous avoir entendu dire, monsieur le sous-ministre, que le budget a été présenté en février 1996. N'aurait-on pas pu procéder autrement pour ce projet de loi? Chaque fois qu'on nous répète que cela ne se reproduira jamais, il y a une élection. Dans ce cas-ci, il n'y avait pas d'élection. M. Martin a présenté son budget. Ce budget comportait de bonnes et de mauvaises mesures, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agissait d'un budget. Je ne sais pas comment on pourrait améliorer le processus. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, car je sais que la question vous préoccupe.

M. Dodge: Sénateur, j'aimerais pouvoir vous fournir une réponse complète à cette question. Nous nous efforçons toujours de présenter les avant-projets de lois au Parlement avant qu'il ne suspende ses travaux pour l'été. Nous pensons que c'est une bonne façon de procéder, puisque les milieux intéressés ont ensuite l'occasion de faire connaître leur point de vue avant que le Parlement ne se penche sur ce qui constitue inévitablement des questions techniques. Nous nous efforçons donc de présenter les avant-projets de lois au Parlement avant l'été.

Le sénateur Angus: Vous voulez dire après le dépôt d'un budget?

M. Dodge: Oui, après le dépôt d'un budget. Le budget est présenté habituellement en février et les avant-projets de loi en juin. Nous tâchons toujours de présenter le projet de loi à la Chambre aux environs de l'Action de grâce pour qu'il puisse être adopté en temps voulu pour le budget suivant. De cette façon, Revenu Canada peut percevoir l'impôt le mois d'avril suivant.

We think it is a reasonable schedule, providing for a reasonable amount of input from the professional community before a bill actually is introduced in Parliament because none of us likes to have long rafts of technical amendments either at second reading in the House of Commons or when the bill is studied in the Senate.

This bill is rather simple as tax bills go, and so we skipped the draft last June on this because the motions were rather clear and are reflected very much word for word in the bill before you.

However, our problem came in the fall. I take responsibility for this. The drafting was predicated on the prior introduction of the technical bill. When we came forward with the technical bill in October, it was our plan to introduce it and then a few days later introduce this bill. We found that we had a couple of unanticipated problems which delayed the technical bill; hence, this bill was delayed.

There is no excuse for that other than the fact that we had not anticipated the problems in the technical bill. Generally speaking, although not always, these bills are absolutely independent, so the order of introduction does not matter very much. This year it did, and quite frankly, senator, we got caught a bit.

Senator Angus: That is a very candid response, and it probably goes a way to cutting off my questions. I appreciate your frankness, Mr. Dodge. However, on the other hand, I would like to probe a little more.

You referred to motions. I take it those are the ways and means motions. Could you explain that process a little more because I think we need to demystify the legislative process. In a sense, you have a budget. It is then in effect without the enabling legislation or the substantive legislation which enacts it. What is its status in the meantime?

Let us say we do not pass this bill today. Let us say it gets stuck in the good old banking committee and Mr. Chrétien holds his press conference on Sunday morning at 11 o'clock. What happens?

Mr. Dodge: Then the bill is not in effect. The legislation must be passed by Parliament and receive Royal Assent for the Department of National Revenue to make assessments in respect of the 1996 tax year. The bill must be in effect to do that.

This is a rather unusual year, but on May 1, as you are aware, the new child support regime is supposed to kick in. The guidelines were included in Bill C-41 predicated on the fact that Bill C-92 would be passed. Hence, we have an unusual problem surrounding May 1 this year. Normally what would happen is if the tax bill was not passed by April 30, Revenue Canada would

Nous pensons qu'il s'agit là d'un calendrier raisonnable qui permet aux milieux intéressés de faire connaître leur avis sur la mesure législative envisagée avant que celle-ci ne soit présentée au Parlement, étant donné que personne n'aime, à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre, ou lorsque le projet de loi est examiné par le Sénat, devoir essayer de démêler d'innombrables amendements de nature technique.

Pour un projet de loi de nature fiscale, le projet de loi C-92 est assez simple, et c'est pourquoi nous n'avons pas présenté d'avant-projet en juin dernier. Les motions sont assez claires et sont presque textuelles dans le projet de loi dont vous êtes saisis.

Nous avons cependant fait face à un problème à l'automne. J'accepte la responsabilité à cet égard. Nous devions entreprendre la rédaction du projet de loi après la présentation du projet de loi de nature technique à la Chambre. Ce projet de loi a été présenté en octobre, et nous comptions alors présenter le projet de loi C-92 à la Chambre quelques jours plus tard. Or, le dépôt du projet de loi de nature technique a dû être retardé en raison de problèmes imprévus. Voilà ce qui explique donc que le projet de loi C-92 ait été présenté à la Chambre plus tard que prévu.

Rien d'autre n'explique notre retard que le fait que nous n'avons pas anticipé que le projet de loi de nature technique poserait des difficultés. Le plus souvent, mais pas toujours, ces projets de loi ne sont pas liés, de sorte que l'ordre dans lequel ils sont présentés à la Chambre importe peu. Comme les deux projets de loi dont nous parlons étaient liés, je dois admettre que nous avons fait une erreur.

Le sénateur Angus: Vous répondez de façon tellement franche que je ne sais pas si je dois poursuivre mes questions. Je vous sais gré de votre franchise, monsieur Dodge. Si vous me le permettez, j'aimerais cependant obtenir quelques précisions supplémentaires.

Vous avez fait allusion à des motions. J'en déduis qu'il s'agit des motions de voies et moyens. Pourriez-vous nous donner quelques précisions à ce sujet, car je crois qu'il est bon de démystifier le processus législatif? Il y a d'abord un budget. Il s'applique même si on n'a pas encore adopté la loi habilitante ou la loi générale sur laquelle il repose. Jusqu'à l'adoption de cette loi, quel est le statut du budget?

Supposons que nous n'adoptions pas aujourd'hui ce projet de loi. Supposons que le bon vieux comité des banques fasse de l'obstruction et que M. Chrétien tienne sa conférence de presse à 11 heures dimanche matin. Qu'adviendrait-t-il?

M. Dodge: Le projet de loi n'entrerait pas en vigueur. Le projet de loi doit être adopté par le Parlement et recevoir la sanction royale pour que le ministère du Revenu national puisse établir des cotisations pour l'année d'imposition 1996. Il faut pour cela que le projet de loi ait été adopté.

Cette année est une année inhabituelle, mais, comme vous le savez, le nouveau régime de prestations pour enfants est censé entrer en vigueur le ler mai. On a inclus les lignes directrices dans le projet de loi C-41, en supposant que le projet de loi C-92 serait adopté. Un problème inhabituel se pose donc cette année le 1^{er} mai. Normalement, si le projet de loi n'était pas adopté d'ici

simply stockpile the returns that were affected by a provision in the act, and final assessments would not be issued.

All the work gets done. People file on that basis, but as you will have noted with this year's returns, there are a couple of places where Revenue Canada has flagged that this is the intent of Parliament. They are requesting taxpayers to file on this basis, but final assessments can only be completed once the legislation actually is passed.

Your second question related to the nature of the ways and means motion.

Senator Angus: What is the legal effect in the interim period?

Mr. Dodge: I probably should ask Mr. Jewett, the assistant deputy minister from our legal branch, to come to the table. I will explain it in lay terms.

Senator Angus: That will be sufficient. We have great respect for Mr. Jewett.

Mr. Dodge: Essentially we have a convention stipulating that tax measures on the income tax side will be applicable as of the date of tabling of a motion. That is purely a convention, but it is long-standing convention. Obviously, if Parliament does not finally pass a bill and give it Royal Assent, then any money collected under that will have to be refunded to the taxpayer. Similarly, with respect to any relief that is afforded, the tax would be exigible. This is purely by a long-standing convention that, as anything, is to come into force as of the day of the tabling of a motion. In fact, national revenue and taxpayers are expected to comply on that basis. It is conventional and it has worked pretty well over the years.

The conventions with respect to the Excise Act and the Excise Tax Act are slightly different. Generally speaking, since it is corporations that remit tax, what we have done is followed up very quickly with a piece of law. Again, that law will be retroactive to the date of the tabling of the motion. It is formally a notice of motion. It will be retroactive to that. Corporations have complied, although not always with respect to excise tax matters and sales tax matters. We have had instances where they withheld payment until such time as the law was passed.

With respect to the Excise Act, those remittances are made as the cigarettes fall off the end of the line or as the booze comes out of bond, and we have had absolute cooperation from the producers in these areas over time.

Senator Angus: You indicated that in this case the laws or the issues that need the legislation are stand alone and that when you draft ways and means motions, they generally address the substance of each and every item in a legalistic way.

I have a problem, and I think Senator Stewart probably will want to follow up. Rather than waiting until the fall to have the legislation after a February budget, could these provisions not be ready at the time of the budget? I realize there are often last

au 30 avril, Revenu Canada n'émettrait tout simplement pas de cotisations finales pour ce qui est des déclarations visées par une disposition de la loi.

Tout le travail est fait. Les particuliers présentent leurs déclarations en supposant que les mesures législatives sont adoptées, mais, comme vous avez pu le constater sur la déclaration de cette année, Revenu Canada a à quelques reprises indiqué que le Parlement n'avait pas encore adopté cette disposition, mais qu'il comptait le faire. Les cotisations finales ne peuvent cependant être établies qu'après l'adoption du projet de loi.

Votre deuxième question portait sur la nature de la motion des voies et moyens.

Le sénateur Angus: Quelle est la valeur juridique de cette motion dans l'intervalle?

M. Dodge: Je demanderai à M. Jewett, sous-ministre adjoint, Services juridiques, de bien vouloir répondre à la question. Je ne pourrai y répondre qu'en profane.

Le sénateur Angus: Cela suffira. Nous respectons beaucoup M. Jewett.

M. Dodge: La convention veut que les mesures fiscales s'appliquent dès le dépôt d'une motion. Il ne s'agit que d'une convention, qui est cependant ancienne. Si le Parlement rejette éventuellement un projet de loi et ne lui donne pas la sanction royale, l'argent perçu devra être remboursé aux contribuables. De la même façon, le ministère du Revenu pourra exiger le versement de l'impôt dû si un allégement fiscal n'est pas adopté. La convention veut donc que la mesure fiscale entre en vigueur le jour du dépôt de la motion. Le ministère du Revenu et les contribuables sont censés s'y conformer. C'est une convention qui a très bien fonctionné au cours des ans.

Les conventions touchant la Loi sur l'accise et la Loi sur la taxe d'accise diffèrent quelque peu. De façon générale, comme il s'agit de taxes qui visent les sociétés, nous avons peu de temps après le budget pour présenter un projet de loi. Cette loi sera aussi rétroactive à la date du dépôt de la motion. Il s'agit en réalité d'un avis de motion. La mesure sera donc rétroactive. Le plus souvent, mais pas toujours, les sociétés se conforment à l'avis de motion en ce qui touche la taxe d'accise et la taxe de vente. Certaines sociétés ont déjà refusé de verser la taxe jusqu'à ce que la loi soit adoptée.

Pour ce qui est de la Loi sur l'accise, les versements sont faits dès que les cigarettes sortent de la chaîne de production ou que l'alcool est dédouané. Les producteurs collaborent pleinement avec nous depuis toujours dans ce domaine.

Le sénateur Angus: Vous avez dit que la plupart du temps les projets de loi ne sont pas liés et que les motions de voies et moyens présentent en termes juridiques chaque mesure de façon individuelle.

J'ai une recommandation à faire, et je crois que le sénateur Stewart m'appuiera. Au lieu d'attendre l'automne pour présenter des mesures budgétaires se rapportant à un budget datant de février, ne pourrait-on pas les présenter en même temps que le minute things to be dealt with during the latter part of February and during March. This is the problem. Invariably, I have noted that you have cobbled on new things in addition to the budget.

What happens is we get into this box where we feel as if we are being remiss in our duties as senators in terms of not being able to give a bill real scrutiny. Today we are faced with the clock ticking, and it is ridiculous.

Mr. Dodge: Senator, we, more than any one else, appreciate the problems to which this gives rise. However, suppose we got the draft legislation out at the end of April or sometime in April rather than our target at the moment, which is mid-June. I could not recommend to Parliament that we not go through the draft bill stage.

The draft bill stage is enormously useful in most years because a number of the things we are doing are quite complicated, and we cannot be always sure that the drafting we have laid down absolutely hits the intent of the motion. That is why we have adopted this practice. Quite frankly, it serves everyone well — Parliament, the taxpayer and ourselves. Even under the best of circumstances, I would not see these bills normally being dealt with by Parliament until the fall of the year following the budget simply to allow enough time for consultation on the technical issues in the community.

Senator Angus: Even though they are in the financial markets in effect? Take flow-through shares as an example.

Mr. Dodge: That is correct. Generally speaking, other than straight, ordinary, everyday technical changes, we make changes because we find that the drafting of the law has caught someone in a way which was not the policy intent of the law. We must leave it out there in draft form long enough so the various interested parties can have a go at it and make representations back to us. Otherwise, the parliamentary process would be dragged out over a fairly lengthy period of time. Our view is that we are always better to come with a bill that requires as few technical amendments as possible when we come to Parliament, but Mr. Jewett is the chief drafter who has done it for many years.

Senator Angus: Do you agree with his description of the ways and means motions and convention and the way they work?

Mr. M.L. Jewett, Q.C., Assistant Deputy Minister and Counsel, Department of Finance: Yes, I do. The notice of ways and means motions tabled on budget night are fairly general, as Mr. Dodge has pointed out. It is relatively rare for them to be tightening subsequently. Usually they relieve something we found which was not intended to be caught.

Your comments and questions are certainly well taken. You may recall in the 1985 discussion paper put out by the then Minister of Finance. It canvassed the possibility of a provisional collection of taxes act which would in effect have forced tax measures to be passed within six months of a budget. That

budget? Je sais évidemment qu'il y a des modifications de dernière minute à apporter dans la deuxième partie de février et pendant le mois de mars. Voilà le problème. Je constate invariablement que le budget s'accompagne d'un ensemble d'autres mesures.

Nous avons l'impression que nous ne pouvons pas vraiment faire notre travail convenablement et étudier comme il se doit un projet de loi. C'est l'impression que nous avons aujourd'hui, car on nous demande de procéder à l'examen de ce projet de loi à la hâte.

M. Dodge: Sénateur, nous sommes conscients mieux que quiconque des problèmes auxquels vous faites face. Supposons cependant que nous présentions des avant-projets de lois au cours d'avril au lieu de la mi-juin comme nous le faisons actuellement. Je ne recommanderais pas au Parlement de passer outre à l'étape de l'avant-projet.

Cette étape est très utile la plupart du temps parce que les mesures législatives qui font l'objet de ces avant-projets sont souvent complexes, et nous ne pouvons pas être sûrs d'avoir toujours atteint notre objectif. Voilà pourquoi nous avons adopté cette pratique. Je crois que tout le monde y gagne de cette façon, le Parlement, le contribuable et nous-mêmes. Je vois mal comment on pourrait attendre jusqu'à l'automne de l'année suivant le budget pour présenter ces avant-projets de lois au Parlement, puisque cela ne permettrait pas de consulter convenablement les milieux intéressés sur ces questions techniques.

Le sénateur Angus: Bien qu'elles visent les marchés financiers? Prenons comme exemple les actions accréditives.

M. Dodge: C'est juste. De façon générale, sauf lorsqu'il s'agit de changements de forme tout à fait simples, nous apportons des changements parce que nous nous rendons compte qu'une loi a des conséquences qui n'étaient pas prévues. Nous présentons donc un avant-projet de loi suffisamment longtemps à l'avance pour que les intéressés puissent nous faire part de leur point de vue. Si nous ne le faisions pas, le processus parlementaire serait encore plus long. Nous sommes d'avis qu'il vaut mieux présenter au Parlement un projet de loi comportant aussi peu d'amendements de forme que possible, mais M. Jewett pourra vous en dire davantage là-dessus, puisqu'il est le principal responsable de la rédaction juridique au ministère depuis nombre d'années.

Le sénateur Angus: Étes-vous d'accord avec la façon dont M. Dodge nous a décrit la convention régissant les motions de voies et moyens?

M. M.L. Jewett, c.r., sous-ministre adjoint et conseiller juridique, ministère des Finances: Oui. Comme M. Dodge l'a souligné, les motions de voies et moyens qui sont présentées le soir du budget sont assez générales. Il est assez rare qu'elles visent à resserrer des dispositions de la loi. D'ordinaire, elles visent à corriger une situation qui n'avait pas été prévue.

Nous prenons bonne note de vos observations et de vos questions. Vous vous souviendrez d'un document de travail qu'a fait paraître le ministre des Finances en 1985. Il y était question de la possibilité qu'on adopte une loi permettant la perception provisoire des taxes qui aurait eu pour effet d'obliger le

disappeared into a black hole. There was virtually no support for that kind of measure that would force it on.

Largely for the reasons Mr. Dodge has put forward, I think there is a need for consultation with the professional community. If you get the kind of schedule that we have laid out as desirable and if one can hold to that schedule, it is a reasonable way to proceed.

Senator Angus: Does the Canadian Tax Foundation agree with that process when you talk about the industry?

Mr. Jewett: A joint committee of the Canadian Bar Association and the CICA, the chartered accountants, participated in that process. Yes, you would find they were quite supportive of that. They are certainly supportive of the principle of getting out draft legislation so they have an opportunity to comment.

Mr. Campbell: From my perspective as the former Vice-Chairman of the Standing Committee on Finance and continuing on as a member of that committee, in support of what Mr. Dodge said a moment ago, given the consultation which results in the finalization of a technical bill, when the bill gets to our committee, it is rare for there to be any amendments other than technical or translation. All the wrinkles have been ironed out by that time. It is very useful to us on the finance committee as it is to you on this committee.

Senator Angus: There has been discussion academically in recent years, if not politically, about why this system has persisted. It clearly does not work well. I am talking about waiting for one frosty evening a year to put everything in one bundled package, whereas in other jurisdictions, notably south of the border, these kinds of policy measures involving fiscal changes are brought in over a period of time. It provides for a much more developed hearing and investigation into pros and cons. Have we considered that and are we close to something which is more workable?

Mr. Dodge: First, when we talk to our American colleagues, they wish that they had a system such as ours. They often run into huge problems when Congress gets tied up with something else and the tax legislation gets tied up. Basically, they have a much messier situation on their hands than we do. Most countries look to us as having a reasonably good practice.

Second, there is quite a bit of difference between Canadian tax law and U.S. tax law. We have a convention whereby we do as much as we can in law and, by comparison, rather little through regulation. It may not seem that way, but compared to the U.S. tax code, for example, they have this much law and this much regulation. In comparison we have this much law and this much regulation. It is quite a different system.

Philosophically, we have argued always that it is important on these matters for Parliament to have a go at it. It cannot be all done behind the scenes with regulations. That means that our laws tend to be quite thick.

Another problem you will have noted is that changing a piece of law often requires a lot more law than what was there because there is an enormous transitional provision, and that is clearly gouvernement à adopter des mesures fiscales dans les six mois suivant le dépôt d'un budget. L'idée a été complètement abandonnée. Elle n'a suscité presque aucun appui.

Surtout pour les raisons que M. Dodge a avancées, il importe de consulter les spécialistes des questions fiscales sur les mesures qui sont proposées. Si l'on peut s'en tenir au calendrier qui vous a été exposé, je crois que c'est la meilleure façon de procéder.

Le sénateur Angus: L'Association canadienne d'études fiscales appuie-t-elle ce processus?

M. Jewett: Un comité mixte de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a participé à ce processus. Oui, je crois qu'on peut dire qu'ils l'appuient. Ils sont certainement favorables aux avant-projets de loi sur lesquels ils peuvent faire connaître leur avis.

M. Campbell: À titre d'ancien vice-président et de membre actuel du comité permanent des finances, à l'appui de ce que M. Dodge vient de dire, compte tenu des consultations auxquelles donne lieu un projet de loi de nature technique, il est rare que notre comité soit saisi d'amendements qui ne sont pas de nature technique ou qui ne touchent pas à la traduction. Tous les petits problèmes ont été réglés. Le processus est très utile au comité des finances comme à votre comité.

Le sénateur Angus: Ces dernières années, les universitaires à tout le moins se sont demandé pourquoi ce système existait toujours. Il ne fonctionne clairement pas. Je fais allusion au fait qu'on attend un certain soir d'automne pour présenter tout un ensemble de mesures fiscales, alors qu'aux États-Unis, par exemple, les mesures de nature fiscale sont présentées l'une après l'autre. On peut ainsi beaucoup mieux en évaluer les avantages et les inconvénients respectifs. Avons-nous envisagé un système semblable? Nous rapprochons-nous d'un système qui fonctionnerait mieux?

M. Dodge: Je peux vous assurer que nos collègues américains préfèrent notre système. Ils déplorent les grands problèmes auxquels ils font face lorsque le Congrès consacre toute son attention à d'autres mesures législatives. La situation peut être beaucoup plus difficile aux États-Unis. La plupart des pays envient notre système.

En outre, les lois fiscales canadiennes et les lois fiscales américaines sont assez différentes. Au Canada, la convention veut qu'on préfère la voie législative à la voie réglementaire dans le domaine fiscal. Ce n'est peut-être pas l'impression que vous avez, mais il suffit pour s'en convaincre d'examiner le code fiscal américain. Le système américain repose beaucoup plus que le nôtre sur la réglementation.

Nous avons toujours eu pour principe qu'il était préférable que les questions fiscales soient soumises au Parlement. Tout ne peut pas être fait en coulisses par voie réglementaire. Voilà ce qui explique que nos lois soient si épaisses.

L'autre difficulté, c'est qu'il faut souvent adopter une loi plus complexe pour modifier une loi existante. Cela s'explique en raison des dispositions de transition. Il importe cependant que les spelled out. Therefore, the law does tend to get very complex. However, it is important that laws be thought through and brought to the scrutiny of Parliament — hence, the tradition we have followed.

To streamline this practice, we have moved over the last decade from a system of using only one bill to a process of using two bills: the technical bill, which tends to be the fatter one, and the budget implementation bill, which tends to be the slimmer one. We think that is a good process.

Maybe we should go to having more than one technical bill a year. However, that strains the consultation exercise because with the joint committee, as Mr. Jewett mentioned, we have a very intensive process of going through bills line by line with the CICA and the Canadian Bar Association in an attempt to get it right.

Is there a better way? One always hopes there is a better way. Certainly when one goes to the tax foundation and sees literally thousands of people out there earning \$300, \$400 and \$500 or more an hour, one wonders whether that is the best allocation of national resources, taking all of that talent and pouring it into the tax system. However, that is the mechanism we have developed.

As deputy minister and former ADM of the Tax Policy Branch, I have felt that it is important for Parliament to have its say on as much of what we are doing as they can and that the public and the interested parties have appropriate time to make their input.

Senator Angus: In conclusion on this line of questioning, can we assume safely that Bill C-92 only deals with budget matters, or are there other deals?

Mr. Dodge: In fact, it does not quite deal with all of the budget matters. As you know, you will be dealing later on today with Bill C-93. Given that we made some changes in the 1997 budget, some of the things that originally would have been in this bill are in that bill, in particular related to the working income supplement provisions.

Senator Angus: There is not anything in this bill which is not directly related to the 1996 budget.

Mr. Dodge: There is not supposed to be.

Senator Angus: We usually hear after the fact that you let the XYZ Company deal slip through.

Mr. Dodge: No. The one thing in this bill which actually antedates the 1996 budget is the foreign income reporting provisions.

Mr. Jewett: Which was in the 1995 budget, and it was not intended to be legislated immediately.

The Chairman: That is a wonderful segue into where Senator Stewart is coming from since there is a 1995 budget provision.

lois fassent l'objet d'un examen parlementaire. C'est sur ce principe que repose la tradition que nous suivons.

Pour simplifier le processus, nous avons recours depuis 10 ans à deux projets de loi, le projet de loi de nature technique et le projet de loi de mise en oeuvre du budget. Le premier est d'habitude celui qui est le plus volumineux.

Peut-être devrait-on présenter plus d'un projet de nature technique par année. Cela compliquerait cependant les consultations et le travail du comité mixte, qui, comme l'a mentionné M. Jewett, examine de façon approfondie les projets de loi en collaboration avec l'ICCA et l'Association du Barreau canadien.

Y aurait-il une meilleure façon de s'y prendre? On l'espère toujours. Lorsqu'on s'interroge sur l'impôt lui-même et qu'on voit que des milliers de gens au bas mot gagnent 300 \$, 400 \$ et 500 \$ et plus l'heure, il est permis de se demander si le fait d'affecter toutes ces compétences au fonctionnement du régime fiscal constitue la meilleure affectation possible des ressources nationales. C'est cependant le mécanisme que nous nous sommes donné.

En ma qualité de sous-ministre et d'ancien sous-ministre adjoint de la Direction de la politique fiscale, j'estime qu'il importe que le Parlement soit amené à se prononcer sur la grande majorité des dossiers dont nous sommes chargés et que le public ainsi que les intéressés soient consultés convenablement.

Le sénateur Angus: Pouvons-nous donc présumer, sans trop de risque de nous tromper, que le projet de loi C-92 ne porte que sur des questions liées au budget?

M. Dodge: En fait, les questions liées au budget n'y sont pas toutes traitées. Vous allez étudier plus tard aujourd'hui le projet de loi C-93. Étant donné que nous avons apporté certains changements dans le budget de 1997, certaines mesures qui auraient dû se retrouver dans le projet de loi C-92 figurent plutôt dans le projet de loi C-93. Je songe en particulier aux dispositions sur le supplément du revenu gagné.

Le sénateur Angus: Ce projet de loi ne comporte donc aucune mesure qui ne se rapporte directement au budget de 1996.

M. Dodge: Il n'est pas censé en contenir.

Le sénateur Angus: Nous apprenons habituellement plus tard que l'entente conclue par la société XYZ vous a échappé.

M. Dodge: Non. Les seules dispositions de ce projet de loi qui datent vraiment d'avant le budget de 1996 sont les dispositions portant sur la déclaration du revenu gagné à l'étranger.

M. Jewett: Ces dispositions figuraient dans le budget de 1995 et ne devaient pas faire l'objet d'une mesure législative immédiate.

Le président: Voilà qui fait une très bonne transition, puisque le sénateur Stewart désire poser une question qui porte sur une disposition du budget de 1995.

Senator Stewart: My first question is really a comment. I am objecting to the use of the word "convention". You will all remember a certain constitutional decision in 1981 which now has legal effect. I question whether the practice with regard to the notion that taxes are payable as of the delivery of the budget has legal effect. This is a legal, constitutional question. Certainly the court seems to have decided that a convention is a term in the law whereas a practice is not, and I think what we are dealing with here is a practice, not a convention.

Mr. Jewett: There is no question that it is a practice. It is not a convention in the constitutional conventional sense, no.

Senator Stewart: I am sure you know the history that there was such a practice in the United Kingdom, and some cantankerous gentleman decided that Her Majesty's government was wrong. He went to court and eventually proved that Her Majesty's government was wrong. Was it 1913? I have forgotten the name of the case. They then brought in their Provisional Collection of Taxes Act to deal with the problem. That leads me to my first question.

Under the Provisional Collection of Taxes Act — I believe it is 1913 — there is laid down a timetable for budget bills in the Parliament of the United Kingdom. The deputy minister made reference to that earlier. As I recall, unless the budget bill has cleared the House of Commons or has become law, the Parliament Act, 1911, has an effect here perhaps. Unless it has cleared either the House of Commons or Parliament itself before the end of August, then it does not go forward and ceases to have effect. It has effect initially as of midnight budget day, but if the bill which eventuated from the budget has not been enacted before a certain date — I believe it is sometime in August — then the provisional collection is rolled back.

You told us, Mr. Dodge, that in Canada we seem to require a lot more time than that. Why is it that the British read faster? Why can their tax professionals read their notice of ways and means motions or their draft bills faster and can react more quickly to the treasury than their counterparts in Canada?

Mr. Dodge: In part, it is for the reason I talked about with respect to the U.S. law. The British, like the Americans, put a lot less of their tax details in law and a lot more in regulation.

As we know in the ways and means motion, we can put down a general motion. It is quite clear as to the intent of what is supposed to go on. Everyone more or less understands it, but then it is very difficult to get the precise law around that. We do that in law rather than in regulation. The British, like the Americans, tend to do a lot more in regulation, which makes a big difference.

Senator Stewart: I will accept that answer at least for the time being.

I guess you cannot put too much detail in the notice of ways and means motion as Mr. Benson found out; is that correct?

Mr. Dodge: You can.

Le sénateur Stewart: J'ai vraiment plutôt une remarque à faire. Je m'oppose à l'utilisation du mot «convention». Vous vous souviendrez tous d'une certaine décision constitutionnelle prise en 1981, qui est maintenant en vigueur. Je me demande si la pratique voulant que les impôts soient payables à compter de la présentation du budget a vraiment une valeur juridique. Il s'agit d'une question constitutionnelle. Les tribunaux semblent juger qu'une convention a une valeur juridique, mais non une pratique. Je crois qu'il s'agit ici d'une pratique, et non pas d'une convention.

M. Jewett: Il s'agit assurément d'une pratique, et non pas d'une convention constitutionnelle.

Le sénateur Stewart: Vous savez, j'en suis sûr, que cette pratique existait au Royaume-Uni, où un monsieur belliqueux a estimé que le gouvernement de Sa Majesté ne devait pas y recourir. Il l'a même prouvé devant les tribunaux. Était-ce en 1913? J'oublie le nom de cette affaire. Afin de régler le problème, le gouvernement britannique a adopté la loi sur la perception de l'impôt provisoire. Cela m'amène à vous poser ma première question.

Cette loi adoptée, si je ne m'abuse, en 1913 établit l'échéancier pour ce qui est de la présentation des projets de loi budgétaires au Parlement du Royaume-Uni. Le sous-ministre y a fait allusion plus tôt. Si j'ai bonne mémoire, jusqu'à ce que le projet de loi ait été adopté par la Chambre des communes, c'est la loi sur le Parlement de 1911 qui s'applique. Si le projet de loi n'a pas été adopté par la Chambre des communes ou le Parlement lui-même avant la fin d'août, il devient nul et non avenu. Le budget commence à s'appliquer dès minuit le jour où il a été présenté, mais si le projet de loi de mise en oeuvre du budget n'est pas adopté avant une certaine date — août, si je ne m'abuse — la perception provisoire de l'impôt cesse.

Vous nous avez dit, monsieur Dodge, que le processus est beaucoup plus long au Canada. Comment se fait-il que les Britanniques lisent plus rapidement? Comment explique-t-on que les fiscalistes britanniques peuvent lire plus rapidement les motions de voies et moyens et rédiger leurs projets de loi et répondre aux besoins du Trésor plus rapidement que leurs homologues canadiens?

M. Dodge: C'est en partie pour la même raison que les Américains. Les Britanniques, comme les Américains, interviennent davantage dans le domaine fiscal par voie réglementaire que par voie législative.

Comme chacun le sait, la motion de voies et moyens peut être de portée générale. Tout le monde peut plus ou moins comprendre quelle est l'intention générale de la motion, mais il est très difficile de coucher la motion en termes juridiques bien précis. Nous optons cependant pour la voie législative, alors que les Britanniques et les Américains préfèrent la voie réglementaire. Voilà à quoi est due cette différence.

Le sénateur Stewart: J'accepte cette réponse, du moins pour l'instant.

Comme M. Benson l'a constaté, il est impossible que la motion de voies et moyens soit trop détaillée, n'est-ce pas?

M. Dodge: C'est possible.

Senator Stewart: Was his experience that the bill had to be founded on the notice of ways and means motion?

Mr. Dodge: That is right.

Senator Stewart: The motion was so detailed that when they went to draft the bill, the department found itself in real trouble.

Mr. Dodge: We have had that problem from time to time. Hence, general motions are used. From time to time, though, as you are aware, we use highly specific motions where we have a highly specific problem we are trying to deal with.

Senator Stewart: Let us go to the history of the situation in which we now find ourselves. You tell us that you would have gone ahead with this bill in the fall, and presumably expeditiously, if it had not been because of the need for the technical bill first. When was that technical bill introduced in the House of Commons? When did it get to the point where you could introduce this bill?

Mr. Dodge: We had intended to put the technical bill in around Thanksgiving and to follow immediately with what is now Bill C-92. It was only at the last minute in October that we found a glitch in the technical bill, so we had to delay it. Then we had further delays in introducing the bill because a terrible jam of legislation went through during the period of late October. Therefore, we did not get the technical bill tabled until about December 2.

Mr. Jewett: December 5.

Mr. Dodge: Then we followed two days later with this bill.

Senator Stewart: When did this bill pass the House of Commons?

Mr. Jewett: The present bill?

Senator Stewart: Yes.

Mr. Jewett: About a week ago.

Senator Angus: April 21.

Senator Stewart: It was in the House of Commons from early December until April.

The reason I am pursuing this line of questioning is because I suspect the problem may not be in the Department of Finance; it may be in the procedures of the House of Commons. I will be more specific. I may be wrong on this, but it used to be that the House of Commons worked a long day. They were able to work after dinner. That is when people were stronger than they are now. Then they introduced their compulsory holiday weeks and their timetable. I think this is the truth of the matter. The problem is not in the Department of Finance, entirely at least. Most of the problem relates to changes in the way the House of Commons does its business. I am sure that they will adduce good reasons — Mr. Campbell is panting to do so — for making the changes which were made, but I think that is the problem.

Le sénateur Stewart: Était-il d'avis que le projet de loi devait se fonder sur la motion de voies et moyens?

M. Dodge: Oui.

Le sénateur Stewart: La motion était tellement détaillée que le ministère avait du mal à rédiger le projet de loi.

M. Dodge: Le problème s'est posé à l'occasion. Voilà pourquoi on a recours à des motions de portée générale. Les motions sont cependant parfois très précises lorsqu'elles portent sur une question très précise.

Le sénateur Stewart: Revenons à la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement. Vous venez de nous dire que vous auriez présenté ce projet de loi à l'automne — et je suppose que vous l'auriez fait rapidement — n'eût été du besoin de présenter d'abord le projet de loi de nature technique. Quand ce projet de loi a-t-il été présenté à la Chambre des communes? À partir de quel moment avez-vous été prêts à présenter ce projet de loi?

M. Dodge: Nous comptions présenter le projet de loi de nature technique aux environs de l'Action de grâce et présenter tout de suite après le projet de loi C-92. Ce n'est qu'à la dernière minute en octobre qu'une difficulté s'est posée et que nous avons dû retarder le dépôt du projet de loi de nature technique. Nous avons dû retarder son dépôt plus longtemps que nous ne l'avions prévu parce que le calendrier législatif de la Chambre a était excessivement chargé à la fin d'octobre. Voilà pourquoi le projet de loi de nature technique n'a été déposé à la Chambre que le 2 décembre.

M. Jewett: Le 5 décembre.

M. Dodge: Et le projet de loi C-92 a été présenté à la Chambre deux jours plus tard.

Le sénateur Stewart: Quand la Chambre des communes a-t-elle adopté ce projet de loi?

M. Jewett: Celui-ci?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Jewett: Il y a environ une semaine.

Le sénateur Angus: Le 21 avril.

Le sénateur Stewart: Le projet de loi a donc été devant la Chambre des communes du début de décembre jusqu'au mois d'avril.

Si je pose ces questions, c'est que je soupçonne que le problème n'est pas attribuable au ministère des Finances, mais plutôt aux procédures suivies par la Chambre des communes. Permettez-moi d'être plus précis. Autrefois, les heures de séance étaient plus longues à la Chambre des communes. Il y avait des séances en soirée. À cette époque, les députés avaient plus d'endurance. On a ensuite adopté le calendrier parlementaire qu'on connaît, qui comporte des semaines de relâche. À mon avis, voilà la source du problème. Le problème n'est pas entièrement attribuable au ministère des Finances. Il est attribuable, en partie du moins, au nouvel horaire de la Chambre. Je suis sûr que les députés avanceront de bonnes raisons — et je vois que M. Campbell veut nous en faire part — pour avoir changé leur horaire, mais je crois que c'est là la source du problème.

Mr. Campbell: As someone who spent 15 years on Bay Street, I can tell you that I work a lot harder in the House of Commons than I did on Bay Street. I do not accept that suggestion.

Senator Angus: For one-tenth the pay, I might add.

Mr. Campbell: You cannot suggest seriously that we do not work a full day. We proceeded quite expeditiously with this legislation. I do want to add one thing, lest I sound like Pogo, that I have seen the enemy and it is us.

One of the additional problems we ran into with this bill is the extensive debate that went on in the other places we referred to in Bill C-41 which might have had some implications on this bill, Bill C-92. The delay in Bill C-41 was extensive.

Senator Stewart: Was that the technical bill?

Mr. Campbell: No, it dealt with child support. The extensive discussions that senators felt appropriate for that bill also gave us some pause in dealing with the bill in the House. Until that was dispensed with, we had reason to not proceed in the House, and we proceeded expeditiously when that had been addressed. I think the system is working very well.

The Chairman: Indeed, there may well be a linkage between Bill C-92 and Bill C-41. Therefore, for this one unique case, you may have a rebuttal to Senator Stewart's argument.

I cannot resist pointing out that this committee has to sit at 6 o'clock tonight to deal with Bill C-37 and Bill C-93, neither of which have predecessors. Therefore, while your response may be relevant to the direct bill we are talking about, I do not think it comes close to addressing the general process question that Senator Stewart raised.

Mr. Campbell: We have proceeded in a more normal time frame on the Budget Implementation Act, Bill C-93. The deputy minister has explained why Bill C-92, in particular the technical measures, was delayed. However, Bill C-93, which deals with budget implementation, is proceeding just about at the proper pace.

The Chairman: What about Bill C-37?

Mr. Campbell: It is a tax treaty bill.

The Chairman: It has been lying around over there for at least six months.

Mr. Jewett: That is true.

The Chairman: One can deal with the substance of each individual bill. The sense of this committee is that there are two problems. One is the inability of the House to manage its affairs in anything like a reasonable order. Those of us who have had business careers have often wondered how rapidly our companies would go bankrupt were we to manage them the way the house is managed.

M. Campbell: J'ai travaillé pendant 15 ans à Bay Street et je peux vous assurer que mes heures de travail comme député sont beaucoup plus longues. Je n'accepte donc pas votre explication.

Le sénateur Angus: J'ajouterais que, par contre, le salaire est dix fois moins intéressant.

M. Campbell: Vous ne pouvez pas sérieusement soutenir que la journée de travail des députés est trop courte. Nous avons étudié avec célérité ce projet de loi. J'ajouterais que nous sommes notre pire ennemi.

L'une des raisons qui expliquent que le processus a été retardé, c'est que le projet de loi C-41 a donné lieu à un très long débat à l'autre endroit, ce qui a peut-être eu une incidence sur le projet de loi C-92. Ce débat s'est vraiment éternisé.

Le sénateur Stewart: Parlez-vous du projet de loi de nature technique?

M. Campbell: Non, il portait sur les pensions alimentaires. Les sénateurs ont estimé qu'ils devaient consacrer beaucoup de temps à l'étude de ce projet de loi, ce qui a eu une incidence sur les travaux de la Chambre. Il n'y avait aucune raison de déposer le projet de loi à la Chambre avant que le Sénat ait terminé son étude du projet de loi C-41, et une fois qu'il l'eut fait, le processus a progressé rapidement à la Chambre. Je crois que le système fonctionne très bien.

Le président: En effet, il y a peut-être un lien entre le projet de loi C-92 et le projet de loi C-41. Une fois n'est pas coutume, et vous avez peut-être effectivement réfuté l'argument du sénateur Stewart.

Je ne peux pas m'empêcher de souligner le fait que le comité doit siéger à 18 heures ce soir pour examiner les projets de loi C-37 et C-93, qui n'ont de lien avec aucun autre projet de loi. La réponse que vous venez de donner est peut-être pertinente dans le cas du projet de loi dont nous discutons actuellement, mais ce n'est pas une raison qui peut être avancée pour expliquer tous les cas que dénonce le sénateur Stewart.

M. Campbell: L'examen du projet de loi C-93, Loi d'exécution du budget de 1997, a progressé dans les délais normaux. Le sous-ministre a expliqué pourquoi le dépôt du projet de loi C-92, et en particulier les mesures techniques, avait été retardé. L'examen du projet de loi C-93, la loi d'exécution du budget, progresse à un rythme normal.

Le président: Qu'en est-il du projet de loi C-37?

M. Cambpell: C'est un projet de loi de mise en oeuvre d'une convention fiscale.

Le président: Le dépôt du projet de loi à la Chambre remonte à il y a six mois.

M. Jewett: C'est vrai.

Le président: Chaque projet de loi porte évidemment sur un sujet très précis. Le comité estime que deux problèmes se posent. Premièrement, la Chambre semble incapable d'organiser ses travaux de façon convenable. Ceux d'entre nous qui ont dirigé des entreprises se demandent souvent combien de temps celles-ci auraient mis à faire faillite si elles avaient été gérées de la façon dont la Chambre est gérée.

I do think there is an assumption on the part of government members in the house, including ministers, regardless of party—this was absolutely true from 1984 to 1994 as well—that the Senate is an afterthought and will deal with bills whenever the house tells it to do so. I would have hoped that between the HST bill, Bill C-41 and several others, that that myth has at least been dispelled.

There has been a frustration on this committee because we deal with business issues, and we believe it is important to get business issues right. We deal with them in a non-partisan way. I cannot recall a bill that deals with business policy issues that this committee has ever had a partisan vote on. We frankly resent frequently being told to dispense with things quickly because it happens to meet a timetable which we were not involved in setting.

Mr. Campbell: In my term, I have been extremely mindful of the need to get matters to the Senate to allow adequate time for study. I can assure you that I have fought, as no doubt my predecessors have fought, for House time to get finance bills moving ahead. I am a member of the Standing Committee on Finance of the House of Commons, so I understand the predicament that your committee finds yourself in. We tend to forget at the house finance committee that we are one of several committees fighting for our legislation.

While finance bills take up some 30 per cent to 40 per cent of the House time, we must compete for that time on various occasions with other priorities and pressing matters before the government of the day. It is an ongoing fight.

When we have matters before us, we sit as a committee and deal with them in the house morning, noon and night if required. However, it is a bit of a struggle and a tug of war with other ministries over priorities. We will continue to try to get things to you as soon as possible.

Senator Kenny: When this committee decides to defer this bill, perhaps this message could get through and consideration might be given to introducing some of these bills in this place rather than in the other place.

You do not have to look at me so seriously, Mr. Dodge.

The Chairman: Senator Kenny makes a point I would like to put on the public record for consideration down the road. This is less true for tax bills. I understand why they originate in the other place. However, for bills such as Bill C-82, the knowledge base of this committee is such that it might make more sense to have the initial screening of that bill done in this committee and then go to the House rather than the other way around. That is something we ought to think about doing. I understand you cannot do it with tax bills, but with the institutional-type bills, first, we have more time, and, second, the knowledge base of the committee on all financial institution issues is extensive, as you know.

Les députés ministériels, y compris les ministres, sans égard à leur formation politique — et c'était tout à fait le cas entre 1984 et 1994 —, semblent croire que le Sénat n'a aucune utilité et que la Chambre peut lui renvoyer ses projets de loi quand bon lui semble. J'aurais cru que le projet de loi sur la TVH et le projet de loi C-41, notamment, auraient dissipé ce mythe.

Notre comité est chargé d'étudier des questions de nature financière, et comme il importe de ne pas commettre d'erreur dans ce domaine nous trouvons la situation d'autant plus frustrante. Nous étudions ces questions sans parti pris. Il n'en a jamais été autrement au sein de ce comité. Nous acceptons de très mauvais gré qu'on nous demande d'examiner des projets de loi à la hâte pour respecter un échéancier sur lequel on ne nous a pas consultés.

M. Campbell: Durant mon mandat, j'ai été très soigneux de veiller à ce qu'on donne au Sénat le temps voulu pour examiner les projets de loi. Comme mes prédécesseurs avant moi, j'en suis sûr, j'ai réclamé que la Chambre réserve suffisamment de temps pour l'étude des projets de loi de nature financière. Je suis membre du comité permanent des finances de la Chambre des communes et je comprends donc la situation dans laquelle se trouve votre comité. Le comité des finances de la Chambre des communes a tendance à oublier qu'il n'est pas le seul comité qui s'intéresse à ces questions.

La Chambre consacre entre 30 et 40 p. 100 de son temps à étudier des projets de loi de nature financière, mais le gouvernement du jour a aussi d'autres priorités et d'autres questions urgentes à régler. La lutte est continuelle.

Lorsque la Chambre est saisie d'un projet de loi, elle siège en comité plénier le matin, l'après-midi et en soirée au besoin. L'établissement des priorités gouvernementales donne cependant toujours lieu à certaines tractations. Nous continuerons de faire de notre mieux pour vous renvoyer les projets de loi aussi rapidement que possible.

Le sénateur Kenny: Lorsque ce comité aura terminé l'étude de ce projet de loi, peut-être pourrait-on envisager la possibilité de présenter certains projets de loi au Sénat plutôt qu'à la Chambre des communes.

Vous n'avez pas à me regarder aussi sérieusement, monsieur Dodge.

Le président: Le sénateur Kenny vient de faire une suggestion que j'aimerais qu'on débatte à un moment donné. Je comprends pourquoi les projets de loi proposant des mesures fiscales sont présentés à l'autre endroit. Or, pour des projets de loi comme le projet de loi C-82, compte tenu des compétences des membres de notre comité, il serait peut-être plus logique que ce soit ce comité-ci qui en soit saisi en premier, et non pas le comité de la Chambre. On devrait y réfléchir. Je comprends qu'on ne puisse pas le faire dans le cas des projets de loi de nature fiscale, mais je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas le faire dans le cas des autres projets de loi. Primo, le comité a plus de temps pour étudier ce genre de projets de loi et, secundo, ses membres ont, comme vous le savez, une grande connaissance des institutions financières.

Senator Kenny: We want them to fix the log jam.

The Chairman: The process would be expedited substantially if we did it in that order. That ought to go back to the Department of Finance as a thought for changing the process for the future.

Senator Stewart: That is a very important point. A lot of non-political legislation could start in the Senate. I am told that next fall, if there is an election call soon, the Senate will have virtually nothing to do for at least three or four weeks. In parliamentary terms, that is wasted time.

Mr. Dodge: Certainly with respect to the financial institutions bill, I think the suggestion is a good one. I can remember reaching back quite a way that the real discussion and the real committee work on FI bills took place in this committee, not in the House committee.

Senator Kenny: Was that pre-study?

The Chairman: No. Back in the days when Senator Hayden was the chairman of this committee, almost all financial institution bills originated in this committee. When they passed the Senate, they went to the House and were dealt with quite expeditiously.

Mr. Dodge: I am sorry if I was looking askance because the tax bills we have relate to a different procedure. We must start those in the House, but financial institution bills and tax treaty bills can start in the Senate. I take on board what you said because it is the way we used to do it.

Senator Hervieux-Payette: Perhaps I can complete the historical data of my colleague.

My colleague Yvon Pinard, who was then the Leader of the Liberal Party in the 1980s, changed the sitting hours in the House.

Senator Stewart: As he said, he wanted to be able to put his feet up in the evening.

Senator Hervieux-Payette: No. He wanted to take care of his children and his family. At that time, I had three children and a family. I thought it was an excellent idea. In the Norwegian parliament, Madam Brundtland and her colleagues finish at 4:30 p.m. because they have to take care of their families. If the work is done in an orderly fashion and they start earlier, they may be able to end their day like normal human beings. There are two schools of thought now since there are more women and mothers in the House.

After the *Thibodeau* case, it was obvious that you would change the tax law and that you would collect more taxes, because normally the one paying for the maintenance of the children is the person who has more money. Madam Thibodeau appears to be a very reasonable and intelligent woman. I believe she would not have gone to the Supreme Court except that as the government collected more money in taxes, she trusted the government to

Le sénateur Kenny: Il faudrait régler le problème que pose le calendrier des travaux parlementaires.

Le président: Le processus législatif serait accéléré si on procédait de cette façon. Le ministère des Finances devrait réfléchir à cette possibilité.

Le sénateur Stewart: Vous soulevez un point très important. Beaucoup de projets de loi n'ayant aucune incidence politique pourraient d'abord être présentés au Sénat. Si des élections sont déclenchées sous peu, on me dit que l'automne prochain le Sénat n'aura presque rien à faire pendant trois ou quatre semaines. C'est un gaspillage du temps du Parlement.

M. Dodge: Je crois qu'il s'agit là d'une suggestion intéressante pour ce qui est du projet de loi sur les institutions financières. Je me souviens que c'est ce comité-ci, et non pas le comité de la Chambre des communes, qui a vraiment étudié de façon approfondie cette question.

Le sénateur Kenny: À l'étape du préexamen?

Le président: Non. À l'époque où le sénateur Hayden présidait notre comité, presque tous les projets de loi portant sur les institutions financières étaient proposés par le comité. Après les avoir adoptés, le Sénat les renvoyait à la Chambre, qui les examinait sans tarder.

M. Dodge: Je m'excuse si j'ai paru me formaliser de cette suggestion, mais nous devons suivre une autre procédure pour ce qui est des projets de loi prévoyant des mesures de nature fiscale. Ces projets de loi doivent d'abord être présentés à la Chambre, mais les projets de loi sur les institutions financières ainsi que les projets de loi mettant en oeuvre des conventions fiscales pourraient d'abord être présentés au Sénat. Je prends note de votre suggestion, et c'est d'ailleurs la façon dont on procédait autrefois.

Le sénateur Hervieux-Payette: Permettez-moi d'ajouter ceci.

Mon collègue, Yvon Pinard, qui était le leader du Parti libéral dans les années 80, a changé les heures de séance de la Chambre.

Le sénateur Stewart: Comme il l'a dit, il voulait pouvoir se reposer le soir.

Le sénateur Hervieux-Payette: Non. Il voulait avoir du temps à consacrer à sa famille. À cette époque, j'avais trois jeunes enfants. J'ai pensé que l'idée de raccourcir les heures de séance était excellente. Au parlement norvégien, Mme Brundtland et ses collègues terminent leur journée à 16 h 30 pour pouvoir s'occuper de leur famille. S'ils travaillent bien et qu'ils commencent tôt, ils peuvent terminer leur journée de travail à une heure normale comme tous les autres gens. Maintenant que plus de femmes et de mères siègent à la Chambre des communes, il existe deux écoles de pensée sur la question des heures de séance.

Après l'arrêt *Thibodeau*, il était évident qu'on changerait la loi pour que le gouvernement puisse percevoir davantage d'impôt, étant donné que la personne qui paie la pension alimentaire est habituellement celle dont le revenu est le plus élevé. Mme Thibodeau semble être une femme très raisonnable et très intelligente. Je ne pense pas qu'elle aurait porté sa cause devant la Cour suprême, mais comme le gouvernement perçoit plus d'argent

redistribute more money to the children than the spouse. That was the only rationale I could see.

The only assurance custodial parents would like to have is that our government will give money back to them and those in need of support rather than paying down our debt. Is that assurance absolutely covered by the whole package of bills related to this matter?

Mr. Dodge: Senator, it will be covered by the bill that you will be dealing with later on today. Bill C-93 contains changes to the working income supplement. As far as we have done the calculations — that is, to the year 2004 — that single bill will turn back to children or to families with children more than the additional revenues that we will collect.

Second, you will be asked to deal with an increase in the child tax benefit, which will add about \$600 million a year in refundable credits for low income families with children.

Yes, it is absolutely true that much more will be going back to low income families with children than the government will gain from the measure contained in Bill C-92.

Some people under Bill C-92 will definitely end up paying more tax. They will generally be the better-off families, but children as a whole will receive considerably more support than under the existing regime.

Senator Hervieux-Payette: Where do the provinces stand on this? Some of the criticism we see is that the provinces may not adjust. Will they adjust their income tax acts to take care of that? Will they continue to deduct or not deduct? Will we have a similar system at both the provincial level and the federal level?

Mr. Dodge: As you know, the income tax base for nine out of the ten provinces is exactly ours, those ones under the tax collection agreements. The province of Quebec, while it moves separately, generally has exactly paralleled the measures we have taken.

In respect of the support for children in lower income families, the province of Quebec and the province of British Columbia have been the two leaders. A number of provinces now are moving relatively quickly. I believe at this point and time, only the provinces of Ontario and Nova Scotia have not signalled their intentions as to exactly how they will make the system work, although in spirit, they have said that they are coming along. The other eight provinces are either all the way there or very well advanced.

Senator Hervieux-Payette: For you, it is almost a done deal. In Quebec, that is the normal situation, but on this particular question, you do not have the answer yet.

en impôt, elle a voulu s'assurer que le gouvernement redistribue une plus grande part de cet argent aux enfants plutôt qu'au conjoint. À mon avis, c'est la seule raison qui l'a incitée à porter sa cause devant la Cour suprême.

Tout ce que réclament les parents ayant la garde des enfants, c'est que le gouvernement les assure qu'il ne se servira pas de cet argent pour rembourser la dette nationale, mais qu'il leur en remettra une partie ainsi qu'à ceux qui ont besoin d'aide. Est-ce l'assurance que donne ce projet de loi à ces parents?

M. Dodge: Sénateur, le projet de loi dont vous serez saisis plus tard, soit le projet de loi C-93, qui apporte des modifications de supplément du revenu garanti, est une mesure qui va dans ce sens. Pour la période sur laquelle portent nos calculs, soit d'aujourd'hui à l'an 2004, ce seul projet de loi permettra de remettre aux enfants et aux familles avec des enfants plus d'argent que ce qui correspond à l'impôt additionnel perçu.

On vous soumettra aussi une mesure visant à augmenter la prestation fiscale pour enfants. Grâce aux changements proposés, les familles à faible revenu comptant des enfants auront droit à 600 millions de dollars de plus par année en crédits d'impôt remboursables.

Il ne fait donc aucun doute que le projet de loi C-92 vise avant tout à aider les familles à faible revenu qui ont des enfants.

L'adoption du projet de loi C-92 signifiera évidemment que certains devront payer plus d'impôt. Il s'agira de façon générale des familles mieux nanties, mais l'ensemble des enfants recevront considérablement plus d'aide qu'en vertu du régime actuel.

Le sénateur Hervieux-Payette: Quelle est la position des provinces sur cette mesure? Peut-être que les provinces n'emboîteront pas le pas au gouvernement fédéral. Vont-elles rajuster en conséquence leur régime fiscal? Vont-elles ou non continuer de permettre cette déduction? Les gouvernements fédéral et provinciaux vont-ils avoir un système analogue?

M. Dodge: Comme vous le savez, l'assise fiscale de neuf provinces sur dix est exactement la même que l'assise fiscale du gouvernement fédéral. Je songe ici aux provinces qui ont conclu avec le gouvernement fédéral un accord de perception de l'impôt. Même si le Québec a son propre système, il adopte habituellement des mesures qui reflètent les mesures fédérales.

Pour ce qui est du soutien aux enfants venant de familles à faible revenu, le Québec et la Colombie-Britannique ont été des chefs de file. Plusieurs provinces ont décidé de leur emboîter le pas. Je pense que seuls l'Ontario et la Nouvelle-Écosse n'ont pas encore dit comment ce système fonctionnerait chez eux, mais ils ont dit qu'ils l'acceptaient en principe. Les huit autres provinces soit ont déjà adopté ce système, soit l'auront adopté d'ici peu.

Le sénateur Hervieux-Payette: Pour vous, l'affaire est donc presque conclue. Le Québec a pour coutume d'apporter les mêmes modifications à son régime en ce qui touche les enfants, mais dans ce cas-ci, avez-vous déjà obtenu une réponse?

Mr. Dodge: They have already paralleled. With respect to the other nine provinces, as legislators, you do it for them in a sense.

Senator Hervieux-Payette: You mean that they have adopted the bill we have not adopted yet.

Mr. Dodge: Quebec has.

Senator Hervieux-Payette: That is important for me. Madam Thibodeau is from Quebec, and I had hoped the similarity would be there.

Ordinary people look at us and see that we must adopt several bills in several committees in order to finalize the whole package. It sounds complicated and I think it is complicated. I am not asking for your comment. I am just saying to my colleagues that we must pass three or four bills just to implement a measure, which must sound odd to the ordinary person.

Mr. Dodge: There are basically two bills, Bill C-41 and Bill C-92. The provinces must do the exact equivalent of what you did in Bill C-41, but they do not have to do what you are being asked to do in this bill because we are doing it for them, with the exception of Quebec.

Senator Austin: I should like to ask Mr. Dodge some questions in two different areas. One relates to charitable donations and the other relates to the foreign reporting of assets.

Senator Austin: I have received submissions relating to the area of charitable donations. I was looking for the reply that I think your department may have made to this, but I cannot find it. It is the case of well-to-do people who have been making charitable donations and endowing charities for health research. They are looking for stretch-back entitlements in order to receive an incentive to give even more money to those charities. Is there a stretch-back provision in this bill relating to charitable donations?

Mr. Dodge: No. In this bill, you are seeing modest first steps. In the bill that will eventually come forward to implement the 1997 budget, you will see much more action in this area. In this particular bill, the steps are really rather modest. This bill represents the mere footings, if you will, of the changes on the charitable side.

Mr. Campbell: Senator, I am wondering if you were referring to the stretch proposal which some charities were promoting to encourage increased giving year over year.

Senator Austin: Yes.

Mr. Dodge: Sorry. I thought what you were talking about was that we had been under some pressure when we made these changes to allow them to go back to cover donations that were made previously.

M. Dodge: Le Québec a déjà apporté les modifications voulues à son régime fiscal. On peut dire que le gouvernement fédéral va le faire pour les neuf autres provinces.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous voulez dire que le Québec a adopté le projet de loi que nous n'avons pas encore adopté?

M. Dodge: Oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: J'y attache de l'importance. Mme Thibodeau est Québécoise, et j'espérais que le Québec modifierait son régime.

La population voit que plusieurs comités doivent se pencher sur plusieurs projets de loi pour donner suite à ces modifications. Le tout semble très compliqué, et ce l'est. Je ne vous demande pas ce que vous en pensez. Je fais simplement remarquer à mes collègues que nous devons adopter trois ou quatre projets de loi simplement pour permettre la mise en oeuvre d'une mesure fiscale. Cela peut sembler bizarre au simple citoyen.

M. Dodge: Vous devez essentiellement adopter deux projets de loi pour cela, le projet de loi C-41 et le projet de loi C-92. Les provinces doivent adopter des mesures qui reflètent exactement les mesures qui figurent dans le projet de loi C-41, mais n'ont pas adopté un projet de loi semblable à celui dont vous êtes saisis parce que nous le faisons pour elles, à l'exception du Québec.

Le sénateur Austin: Je voudrais poser quelques questions à M. Dodge à propos de deux sujets différents. L'un porte sur les dons de charité et l'autre sur la déclaration de biens à l'étranger.

J'ai reçu des demandes à propos des dons de charité. J'ai cherché la réponse que votre ministère aurait pu faire à ce sujet, mais je ne l'ai pas trouvée. La question porte sur les gens aisés qui font des dons de charité, notamment à des organismes de bienfaisance qui s'occupent de recherche médicale. Ces contribuables voudraient des crédits rétroactifs pour les inciter à donner encore plus d'argent à ces organismes de bienfaisance. Existe-t-il une telle disposition rétroactive dans le projet de loi à propos des dons de charité?

M. Dodge: Non. Le projet de loi ne constitue qu'une première étape très modeste. Dans le projet de loi qui sera présenté plus tard pour mettre en oeuvre le budget de 1997, vous verrez beaucoup de dispositions à ce sujet. Dans ce projet de loi-ci, les mesures prises sont plutôt modestes. Ce projet de loi ne représente que les bases des changements qui seront apportés relativement aux dons de charité.

M. Campbell: Sénateur, je me demande si vous voulez vraiment parler de la proposition d'élasticité que certains organismes de bienfaisance favorisaient pour encourager l'accroissement des dons une année après l'autre.

Le sénateur Austin: Oui.

M. Dodge: Je m'excuse. Je croyais que vous vouliez parler du fait que, lorsque nous avons apporté ces changements, certains voulaient que nous permettions aux contribuables d'appliquer les dispositions aux dons faits dans le passé.

The so-called "stretch proposal" was one we examined extraordinarily carefully. Quite frankly, as with many of the proposals that try to adduce incrementally, not just in the tax system but incremental behaviour whether it is incremental hiring on the other side, they have some very real problems. The real problem in the stretch proposal is that it would induce some rather strange behaviour on the part of individuals that would not necessarily give the charities any more, but would certainly reduce tax revenues for the government.

Senator Austin: Would it not necessarily give the charities a larger flow of cash?

Mr. Dodge: No, not necessarily. What would happen is people would arrange their affairs differently. I am not saying you would not get more for the charities, but the amount you could get would be very modest. The tax cost to the treasury, because of the way people would rearrange their affairs, could be quite high.

As we try to work through these things, one must be sure that the incremental effect is worth the total cost. The total cost to the treasury would have been very high relative to a very modest, if any, incremental effect.

We looked at it carefully and considered various ways that we could construct it. Mr. Homer spent many hours trying to figure out ways to construct the law so that it would accomplish the goal of the charities because we had no quarrel with the goal of the charities. However, to construct the law to do that was not possible.

Senator Austin: On the issue of foreign reporting rules, my understanding of the system is essentially that no new taxes are being contemplated, but a set of penalties is being put in place in order to encourage the reporting of foreign income by Canadian tax residents. Has this been a problem? I suppose the fact that you have the provision means you think it is a problem, but could you give us some idea of the nature of the problem you think you are dealing with?

Mr. Dodge: I can give you precisely the nature of the problem. The problem is a rather simple one. We, in Canada, for relatively high-income people, have a tax rate which in most provinces is somewhere in the low- to mid-50-per-cent range. Given that and the fact that there are a number of so-called "tax havens" around the world, there is great temptation to move capital off shore, park it in a very low-rate jurisdiction, and not report here in Canada.

Many honest taxpayers are not doing things necessarily for tax evasion purposes. You do not get T-5s from a property which is abroad. Many people when doing their taxes simply box up their T-4s, T-5s and T-3s and send them off to their accountants. That is what happens. Some degree of under-reporting is absolutely due to carelessness. Some is just outright evasion and is intended to be that way.

Nous avons examiné de très près cette proposition d'élasticité. Je dois dire que, comme pour bon nombre de propositions qui essaient de favoriser un effet cumulatif, non pas simplement dans le régime fiscal, mais aussi pour l'emploi, cela peut poser d'énormes problèmes. Dans le cas de la proposition d'élasticité, le problème, c'est que cela produirait un comportement quelque peu étrange chez des gens qui ne donneraient pas nécessairement plus d'argent aux organismes de bienfaisance, mais qui paieraient certainement moins d'impôt au gouvernement.

Le sénateur Austin: Cela ne produirait-il pas plus d'argent pour les organismes de bienfaisance?

M. Dodge: Pas nécessairement. Ce qui arriverait, c'est que les gens s'organiseraient autrement. Je ne veux pas dire que l'on n'aurait pas plus d'argent pour les organismes de bienfaisance, mais la différence serait minime. Par ailleurs, le coût pour le Trésor public serait très élevé à cause de la façon dont les gens réorganiseraient leurs affaires.

Si nous voulons mettre en oeuvre de nouvelles mesures, nous devons nous assurer que les conséquences cumulatives sont comparables au coût total. Dans ce cas-ci, le coût total pour le Trésor public aurait été très élevé par rapport à des conséquences cumulatives très faibles, ou même inexistantes.

Nous avons examiné sérieusement cette proposition et songé à divers moyens de la modifier. M. Horner a passé de nombreuses heures à essayer de trouver des façons de modifier la loi pour atteindre l'objectif visé par les organismes de bienfaisance, parce que nous n'avons absolument rien à redire à cet objectif. Il n'a cependant pas été possible de modifier la loi de cette façon.

Le sénateur Austin: Pour ce qui est des règles relativement à la déclaration de biens à l'étranger, je crois savoir que le gouvernement ne songe pas à instaurer de nouveaux impôts à ce sujet, mais plutôt à prévoir de nouvelles amendes pour inciter les résidants du Canada à déclarer leurs revenus étrangers. Avez-vous eu des problèmes de ce côté-là? J'imagine que si vous avez rédigé une nouvelle disposition, cela veut dire que vous pensiez avoir un problème, mais pouvez-vous nous expliquer la nature de ce problème?

M. Dodge: Je peux vous expliquer de façon très précise la nature du problème. C'est assez simple. Au Canada, pour les contribuables à revenu relativement élevé, nous avons un taux d'imposition qui se situe dans la plupart des provinces entre 50 p. 100 et 55 p. 100. Vu ce taux d'imposition et le fait qu'il y a un certain nombre de ce qu'on appelle des abris fiscaux un peu partout dans le monde, les contribuables sont fortement tentés de transporter leurs capitaux à l'étranger, dans un pays où le taux d'imposition est très faible, et de ne pas en faire rapport au Canada.

Il y a bon nombre de contribuables honnêtes qui n'essayent pas nécessairement d'échapper au fisc. On ne reçoit pas de T-5 pour les biens à l'étranger. Bien des gens, quand ils font leur déclaration de revenus, se contentent de rassembler leurs T-4, leurs T-5 et leurs T-3 et de les envoyer à leur comptable. C'est ce qui arrive. Une bonne partie des déclarations incomplètes sont dues à la négligence. Dans d'autres cas, les contribuables évitent intentionnellement de déclarer certains biens.

First, it is very unfair to the taxpayer who pays his or her taxes in good faith in Canada that some individuals may be collecting income and not paying taxes because that income is accruing abroad. In fairness, we said, let us just ask people whether they have foreign assets. We are not going in and requiring T-5 reporting on that foreign asset, but we want to ask them whether they have it. To the people who are inadvertently not reporting, that will jog their minds to the fact that they must report that income even though there are no T-5s in their box of slips.

Second, for those who are wilfully trying to evade taxes, it will make it considerably more difficult to do so because it will not just be a non-reporting, it will be a false reporting in terms of the assets.

After considerable agonizing, we decided that this would be the least onerous way to get at a problem, the size of which we did not know, but where there was suspicion among taxpayers in general that there was a problem. We instituted this as much to allay the suspicion of the taxpayer, who in good faith is paying his or her taxes properly, as to raise a whole lot of revenue.

Now, it is a problem. Recently, I spent a number of days in B.C., and I know the problem in the Vancouver community. I have just come back from three or four days in Hong Kong. I spent more time talking about the Canadian tax system than I did about the great buy that our bonds were, which was the job I was over there to deal with.

We probably have to do a little bit more work, especially among Canadians who have come to Canada with assets abroad. We must convince them that they are not the target. They are not being singled out here. The real targets are the people suspected of having assets abroad and who are not reporting income.

Senator Austin: Your real target is a Canadian who has made a great gain in net worth in Canada over a lifetime, who has so arranged their affairs that the assets are out of Canada, and while they retain residency, they are not reporting the income on those assets. What you have caught up are individuals with a high net worth who have been encouraged to move to Canada, who have made their money somewhere else, and who are now, under this policy, either discouraged from coming or encouraged to leave because they are subjecting a great deal of wealth to a Canadian tax system which, in their opinion, has not earned it.

Mr. Dodge: Or potentially doing so.

Under our provisions, there is no problem for the first five years. We must be honest here. Taxpayer morality in other countries has not traditionally been at the level we enjoy here in Canada. Many friends and relatives of people who have come to Canada from abroad with sufficient assets suspect that this is a real grab by the Government of Canada and suspect that it is aimed at them rather than being aimed at the problem I talked about earlier on.

Tout d'abord, il est très injuste pour le contribuable qui paye ses impôts de bonne foi au Canada que certains autres obtiennent un revenu sans payer d'impôts, simplement parce que ce revenu vient de l'étranger. En toute justice, nous avons décidé de demander simplement aux gens s'ils ont des biens à l'étranger. Nous n'allons pas exiger des T-5 à propos de ces biens à l'étranger, mais nous voulons savoir si ces biens existent. Dans le cas des contribuables qui ne déclarent pas ces biens par inadvertance, cela leur fera penser au fait qu'ils doivent faire rapport de ce revenu même s'ils n'ont pas de T-5 à ce sujet dans leur boîte de formulaires.

Deuxièmement, pour ceux qui essayent volontairement d'éviter de payer des impôts, cela compliquera énormément les choses parce qu'il ne s'agira plus simplement du fait de ne pas déclarer un revenu, mais bien d'une fausse déclaration relativement aux biens.

Après de longues réflexions, nous avons décidé que ce serait la façon la moins onéreuse de nous attaquer à un problème dont nous ne connaissons pas l'envergure, mais dont la plupart des contribuables soupçonnaient l'existence. Nous avons donc choisi cette méthode autant pour rassurer les contribuables qui paient leurs impôts de bonne foi que pour obtenir plus de recettes.

Maintenant, il y a un problème. J'ai passé quelques jours récemment en Colombie-Britannique et je connais le problème des gens de Vancouver. Je viens de passer trois ou quatre jours à Hong Kong. J'ai passé plus de temps là-bas à parler du régime fiscal canadien que de la bonne affaire que représentent nos obligations, même si c'est pour cela que j'y allais.

Nous avons probablement un peu plus de travail à faire, surtout auprès des Canadiens qui sont arrivés au Canada avec certains biens étrangers. Nous devons les convaincre qu'ils ne sont pas visés par cette mesure de façon particulière. Ceux qui sont vraiment visés sont ceux que nous soupçonnons d'avoir des biens à l'étranger et qui ne déclarent pas les revenus tirés de ces biens.

Le sénateur Austin: En réalité, vous vous attaquez aux Canadiens qui ont réalisé des gains importants au Canada pendant leur vie, qui se sont organisés pour sortir ces biens du Canada et qui, même s'ils sont encore résidants canadiens, ne déclarent pas les revenus tirés de ces biens. Ceux que vous avez pris dans votre filet sont les gens riches qu'on a encouragés à s'installer au Canada, qui ont gagné leur argent dans un autre pays et que cette politique dissuade de venir s'établir au Canada ou encourage à quitter le Canada parce que leur richesse serait visée par un régime fiscal canadien qui ne le mérite pas selon eux.

M. Dodge: Ou pourrait l'être.

Selon les nouvelles dispositions, il n'y aura pas de problème pendant les cinq premières années. Il faut être honnête. Les contribuables d'autres pays ne sont traditionnellement peut-être pas aussi honnêtes qu'au Canada. Bien des amis et parents de gens qui sont venus s'installer au Canada de l'étranger en apportant des biens importants avec eux ont l'impression qu'il s'agit d'un projet de ponction fiscale de la part du gouvernement du Canada et que cette mesure les vise directement au lieu d'être conçue pour résoudre le problème dont j'ai parlé tantôt.

Mr. Campbell: There is another side to this which are other Canadian residents who look at people coming to Canada for all the good reasons that people come here and say they are already treated differently than residents of Canada. I am referring to the immigrant trust possibilities that the deputy minister spoke to.

To pursue and respond favourably to some of the proposals that have been made to further carve out additional special treatment for new residents of Canada would lead us to the untenable position of having different tax rules applying to different residents of Canada. Other Canadians would find it difficult to understand why two residents living across the street from each other had a different treatment with respect to their worldwide income.

Senator Austin: It happens all the time, Mr. Campbell, that different Canadian taxpayers are treated quite differently depending on their circumstances. I do not think it is a methodological problem to handle this issue. It may be one of political philosophy, but otherwise I do not see how that common concern of Canadians is to be justified.

Mr. Campbell: If two Canadian residents, one recently coming to Canada and one who has been here a longer time, have different treatment with respect to foreign income, I suggest that would not be the principle we would normally uphold.

Senator Austin: They have different treatment with respect to domestic income. The tax act provides all sorts of incentives for tax credits or deductions, so if you have a higher level of income, you are treated differently than a person with a lower level of income. I do not see the philosophical difference.

Mr. Campbell: They are all treated the same with respect to the same income. You are right in that there are different treatments depending on the source of the income, but that is open to everyone.

Senator Austin: We could dance on the point of a pin here for quite a long time.

Canadians do compare their tax treatment to the tax treatment of Americans. Could you outline for us how Americans are treated in terms of worldwide income and particularly how worldwide assets are treated, which are not just cash assets or treasury bill assets but property and other assets?

Mr. Dodge: I cannot do that in detail. I will give you the general and then we might ask Mr. Farber to come to the table.

The principle is that when you are a resident of a jurisdiction, whether it is Canada or the United States, you pay taxes in that jurisdiction on the basis of your worldwide income. Then we have the various treaties, which you are familiar with, to ensure that we do not end up with double taxation. The basic principle is that if you are a resident of Canada, you pay tax in Canada on your worldwide income; if you are a resident of the United States, you pay on your worldwide income. In the United States, they go

M. Campbell: Il y a un autre aspect de la question. Certains résidants canadiens ont l'impression que ceux qui viennent s'installer au Canada pour toutes sortes de bonnes raisons ne sont pas traités de la même façon que les résidants du Canada. Je veux parler des possibilités de fiducie pour immigrants dont le sous-ministre a parlé.

Si nous donnions suite à certaines des propositions qui nous ont été faites pour accorder d'autres avantages aux nouveaux résidants du Canada, nous devrions malheureusement nous défendre contre les accusations d'avoir des règles fiscales différentes pour différents résidants du Canada. D'autres Canadiens auraient du mal à comprendre pourquoi le revenu étranger de deux résidants du Canada habitant l'un en face de l'autre est traité différemment.

Le sénateur Austin: Monsieur Campbell, il arrive constamment que des contribuables canadiens soient traités tout à fait différemment à cause de leurs circonstances particulières. Je ne pense pas que cela constitue vraiment un problème méthodologique. C'est peut-être un problème de philosophie politique, mais sinon je ne vois pas comment l'on peut justifier une telle inquiétude de la part des contribuables canadiens.

M. Campbell: Si le revenu étranger de deux résidants du Canada, dont l'un est arrivé récemment dans le pays et l'autre est résidant depuis plus longtemps, est traité différemment, cela ne correspondrait pas, d'après moi, au principe que nous voulons respecter normalement.

Le sénateur Austin: Le revenu canadien est déjà traité différemment. La loi de l'impôt prévoit toutes sortes d'encouragements et de crédits d'impôt ou de déductions. Si vous avez un revenu plus élevé, vous n'êtes pas traité de la même façon qu'une personne qui a un revenu plus faible. Je ne considère pas cela comme une différence philosophique.

M. Campbell: Les mêmes revenus sont traités de la même façon. Vous avez raison de dire que diverses sources de revenus sont traitées différemment, mais c'est la même chose pour tout le monde.

Le sénateur Austin: Nous pourrions continuer à couper les cheveux en quatre pendant longtemps.

Les Canadiens comparent leur régime fiscal à celui des Américains. Pourriez-vous nous expliquer comment le revenu étranger des Américains est traité, surtout dans le cas des actifs étrangers qui ne sont pas simplement des biens en espèces ou des bons du Trésor, mais plutôt des biens fonciers et autres?

M. Dodge: Je ne peux pas le faire de façon détaillée. Je peux vous donner une explication générale, et nous pourrions ensuite inviter M. Farber à s'approcher.

En principe, si vous êtes résidant d'un pays quelconque, qu'il s'agisse du Canada ou des États-Unis, vous devez payer des impôts dans ce pays en fonction de votre revenu mondial. Nous avons aussi divers traités internationaux, que vous connaissez bien, pour garantir qu'il n'y a pas de double imposition. Le principe de base, c'est que si vous êtes résidant du Canada, vous devez payer des impôts au Canada sur votre revenu mondial; si vous êtes résidant des États-Unis, vous payez aussi des impôts aux

further and base their system on U.S. citizens. Our system is much more traditional and in line with the practices of virtually all countries.

In terms of getting at that income and how much do we dig abroad, we have — forceful is not the word I want to use — less capacity to dig abroad than does the IRS in the United States. That in part is simply an issue of economies of scale. We have quite good capacity within the United States because of arrangements between the IRS and Revenue Canada, but when you get out to other countries the capacity is far less.

The Americans, simply because they have the scalability, have been more assiduous historically than we have. Even with what we have done this time with respect to foreign asset reporting, it is still true that we are not as strong and capable in adducing that foreign income as is the U.S.

Senator Austin: Is that your justification for the penalty structures you have introduced here that the Americans do not have?

Mr. Dodge: Justification is a strange word.

Senator Austin: Justification in public policy for the penalty structures that are introduced here.

Mr. Dodge: Let me put it differently. We have less force on the ground abroad to ensure compliance than do the Americans. Our way of trying to adduce this compliance without being capable of mounting that sort of force on the ground —

Senator Austin: — is to introduce this penalty structure.

To move from principles to practice, one of the concerns that has been raised with me is the question of valuing foreign assets, particularly with such an aggressive penalty structure for not being accurate in reporting. There are numbers of people who say they have no idea what those assets are worth, nor can they get financial information which would tell them with any accuracy what they were worth. I wonder if you have had those representations and how you intend to handle questions of foreign valuation.

Mr. Dodge: First, we allow people to report a cost which should take care of some of that.

Senator Austin: Not necessarily with my investments.

Mr. Leonard L. Farber, Director General, Tax Legislation Division, Department of Finance: With regard to the penalty structure itself, when the foreign income reporting rules were first put out in their draft form, the penalties were larger at that point in time than they end up in this bill. There was a fairly extensive period of consultation with many members from the Vancouver area and right across Canada. Through the course of the consultation, many of the issues being put on the table here today were certainly discussed at that point and time.

États-Unis sur votre revenu mondial. Aux États-Unis, on va encore plus loin, en tenant compte de la citoyenneté américaine. Notre propre régime est beaucoup plus traditionnel et se rapproche davantage de ceux de presque tous les autres pays du monde.

Pour ce qui est de déterminer l'importance de ces revenus à l'étranger, nous avons, non pas des méthodes moins énergiques, mais plutôt moins de pouvoir pour ce qui est de faire des recherches à l'étranger que l'IRS aux États-Unis. C'est en partie à cause d'une simple économie d'échelle. Nous pouvons obtenir beaucoup de renseignements aux États-Unis à cause des arrangements conclus entre l'IRS et Revenu Canada, mais cette capacité de recherche est bien moindre pour d'autres pays.

À cause de cette économie d'échelle, les Américains ont pu dans le passé faire des recherches beaucoup plus poussées que le Canada. Même les nouvelles dispositions que nous proposons relativement à la déclaration des biens étrangers ne nous donneront pas la même capacité que les États-Unis pour déterminer le revenu étranger.

Le sénateur Austin: Est-ce ainsi que vous justifiez les amendes que vous prévoyez, alors que les Américains n'en ont pas?

M. Dodge: «Justifier» est un mot bien étrange.

Le sénateur Austin: Je veux parler de justifier les dispositions relatives aux amendes dans le cadre de la politique de l'État.

M. Dodge: Permettez-moi de m'exprimer autrement. Nous avons moins de moyens à l'étranger que les Américains pour garantir la conformité. Nous essayons de produire cette conformité sans pouvoir organiser autant de moyens à l'étranger...

Le sénateur Austin: ... en instaurant ces nouvelles amendes.

Pour passer du théorique au pratique, l'une des inquiétudes dont on m'a fait part a trait à l'évaluation des biens étrangers, surtout si l'on instaure des amendes aussi sévères dans le cas des déclarations erronées. Bien des gens nous disent qu'ils n'ont aucune idée de la valeur de leurs biens et qu'ils ne peuvent pas obtenir de renseignements financiers qui leur permettraient de les évaluer avec exactitude. Avez-vous reçu de telles instances et comment comptez-vous vous occuper de la question de l'évaluation à l'étranger.

M. Dodge: Tout d'abord, nous permettons aux gens de faire rapport d'un coût qui devrait compenser une partie de ces dépenses.

Le sénateur Austin: Pas nécessairement dans le cas de mes investissements.

M. Leonard L. Farber, directeur général, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances: Pour ce qui est de la structure des amendes elles-mêmes, quand nous avons fait l'ébauche des règles sur la déclaration de revenus de sources étrangères, nous avions prévu des amendes plus élevées que ce que prévoit maintenant le projet de loi. Nous avons consulté assez longuement des représentants de la région de Vancouver et d'un peu partout dans le pays. Pendant ces consultations, nous avons discuté de bon nombre des questions que vous avez soulevées aujourd'hui.

The penalty provisions have been dramatically cut back in the bill. A due diligence test has been put in so that where the information is incapable of being obtained by the taxpayer for whatever reason, that due diligence test will absolve them of that penalty. As well, the penalties have been reduced dramatically from 10 per cent to 5 per cent to ensure that there is no sense of an onerous penalty in that regard.

As the deputy minister just indicated, cost is something taxpayers would know about. Valuation in terms of fair market value would be a different question, and there was no intent to with regard to these rules to force that kind of a valuation issue on taxpayers.

Senator Austin: Is the penalty on cost?

Mr. Farber: To the extent that it is not reported, yes, the penalty provisions are on the cost of the property that is not reported.

However, as the deputy minister indicated, this is not a revenue-raising measure; it is a compliance issue. Without a penalty, there would be no need to comply.

Senator Austin: The suspicion on the part of many Canadians is with the word "yet". That is the underlying concern. I do not expect you to handle that.

Finally, you have had many representations with respect to the threshold. Can you give us any guidance as to how you intend to deal with the threshold issue?

Mr. Farber: There are many representations with regard to the threshold. The \$100,000 threshold was chosen as a level that by most standards people would regard as not an unreasonable level. The types of thresholds that we were being requested to consider were thresholds 10 to 15 times that amount, which by any standard of asset ownership in Canada is certainly well beyond what average Canadians hold in their portfolio of assets and certainly would exempt virtually everyone from these rules. The \$100,000 threshold deals with those assets which are earning investment income. It does not deal with condominiums, art, recreational properties or things of that nature. Those things do not have to be reported. It is purely the kinds of things whereby you are by law supposed to report on a worldwide income basis. From that perspective, I believe \$100,000 is not an unreasonable threshold.

Mr. Dodge: I think it is fair to say that initially the community, especially the Hong Kong community, felt that this would get at the apartments, and so on, that they owned with their brothers and sisters.

Senator Austin: And maybe rent.

Mr. Dodge: The lawyers in Hong Kong from very good firms had not always made it clear enough to people that that was not to be included.

W have been trying to get the information out. I will not claim that we have done it all perfectly, and we will continue to work at it. Les dispositions relatives aux amendes sont beaucoup moins sévères qu'elles ne l'étaient au départ. Nous avons prévu le critère de la diligence raisonnable pour soustraire à l'amende le contribuable qui ne peut pas obtenir certains renseignements pour une raison quelconque. Le montant des amendes a aussi été réduit sensiblement de 10 à 5 p. 100 dans le but de ne pas donner l'impression d'une amende onéreuse.

Comme le sous-ministre vient de le dire, le coût est un facteur dont les contribuables sont au courant. Ce serait différent si l'on demandait de déterminer une juste valeur commerciale, mais nous ne voulons nullement obliger les contribuables à faire de telles évaluations dans le cadre de ces règles.

Le sénateur Austin: L'amende s'applique-t-elle au coût?

M. Farber: Dans la mesure où l'on n'a pas fait rapport des biens, les dispositions d'amende s'appliquent au coût des biens qui n'ont pas été déclarés.

Cependant, comme l'a dit le sous-ministre, cette mesure ne vise pas à augmenter nos recettes, mais plutôt à favoriser la conformité. S'il n'y avait pas d'amendes, les contribuables ne seraient pas obligés de se conformer à la loi.

Le sénateur Austin: Bon nombre de Canadiens ont des inquiétudes au sujet de ce que cela laisse présager pour l'avenir. C'est vraiment cela qui les inquiète, mais je n'ai pas l'impression que vous pourrez les rassurer sur ce point.

Vous avez aussi reçu bon nombre d'instances au sujet du seuil. Pouvez-vous nous dire ce que vous comptez faire au sujet du seuil?

M. Farber: On nous a proposé bien des choses au sujet du seuil. Nous avons choisi 100 000 \$ comme seuil parce que la plupart des gens jugeront que ce n'est pas déraisonnable. On nous avait proposé des seuils de 10 à 15 fois plus élevés que 100 000 \$, ce qui, aux yeux de n'importe quel propriétaire de biens au Canada, dépasserait de beaucoup la valeur du portefeuille du Canadien moyen et exempterait presque n'importe qui de l'application de ces règles. Le seuil de 100 000 \$ s'applique aux biens qui produisent un revenu de placement. Cela ne s'applique pas aux condominiums, aux oeuvres d'art, aux propriétés de vacances et autres biens de cette nature. On n'a pas besoin de faire rapport de ces biens. Le seuil s'applique uniquement aux biens pour lesquels la loi exige une déclaration s'ils produisent un revenu quelque part dans le monde. Il me semble donc que 100 000 \$ n'est pas déraisonnable comme seuil.

M. Dodge: Je pense qu'il est juste de dire que les contribuables visés, surtout les personnes originaires de Hong-Kong, avaient l'impression que cette règle s'appliquerait aux appartements et autres biens de cette nature dont ils sont copropriétaires avec leurs soeurs et leurs frères.

Le sénateur Austin: Et peut-être aussi aux loyers.

M. Dodge: Les avocats à Hong-Kong, même ceux qui font partie de cabinets très réputés, n'avaient pas toujours bien expliqué à leurs clients que ces biens ne seraient pas visés.

Nous avons essayé de renseigner les intéressés. Je ne prétends pas avoir réussi sur toute la ligne, mais nous continuerons nos efforts en ce sens. There is a lot of misapprehension, and it is really in the misapprehension that many of the problems have occurred, especially former residents of Hong Kong and Taiwan.

Senator Austin: I want to end by thanking Mr. Campbell for his letter to me of April 9 on foreign reporting rules, which I think rather ably defends the department's point of view.

The Chairman: Are you going to table that letter?

Senator Austin: It is available for tabling.

The Chairman: With respect to the new system for treating child support payments, I understand the public policy rationale. Essentially what the proposals in this bill do is overturn the *Thibodeau* decision. That is the net effect of what it does. I am curious as to the nature of the public policy rationale. The non-custodial parent now will pay more tax and that tax will be redistributed by the government through to the working income supplement and other programs, such as the child tax benefit program.

This is shades of the 1950s and 1960s when government thought that it always knew better. The idea that was that government would collect and handle redistribution. I thought in the 1990s that that philosophical approach had been finally put to rest. I am curious that it is coming back in this bill, and I wonder if someone would comment on the public policy rationale.

Mr. Dodge: There are really two back-to-back issues here. One is the issue of getting more money to lower income families with children. That has been an important thrust of the government, particularly in the current budget. It is certainly something we want to continue to work with the provinces to encourage. Trying to get more money into the hands of these lower income families is very important. The problem is that in order to put more money into their hands, in the end you will have to raise it from somewhere else in the system or not lower taxes. There is a redistribution issue to try to get money into the hands of lower income families. That issue is there, is very important, and goes well beyond the particular issue we are dealing with in Bill C-92.

With respect to Bill C-92, the rationale for collecting the tax from the payor and not having the income taxable in the hands of the custodial parent is a relatively simple one, and that is that the money is intended to support the child. In many cases, it has been difficult for the custodial parent in terms of paying the tax, even though if you take the custodial and non-custodial parent together, they might have been better off in the sense that less tax in total is exigible under the existing system.

There was a strong feeling in the community that it was important that the custodial parent not pay tax on child support payments. That gave rise to additional money or will give rise over time to additional money for the government as it is phased in. The government has undertaken to turn all of that and more back to the support of children.

Il subsiste encore certains malentendus et c'est en réalité ce qui a causé une bonne partie des problèmes jusqu'ici, surtout chez les anciens habitants de Hong-Kong et de Taïwan.

Le sénateur Austin: Je voudrais terminer en remerciant M. Campbell de sa lettre du 9 avril au sujet des règles sur la déclaration des revenus de sources étrangères, dans laquelle il défend assez bien, je pense, le point de vue du ministère.

Le président: Allez-vous déposer cette lettre?

Le sénateur Austin: Je pourrais la déposer.

Le président: En ce qui concerne le nouveau système relatif aux paiements de pensions alimentaires pour enfants, je comprends le raisonnement du gouvernement. En réalité, les propositions contenues dans le projet de loi annulent la décision *Thibodeau*. C'est effectivement ce qu'elles font. Je me pose des questions quant à la nature du raisonnement qui sous-tend cette politique. Le parent qui n'a pas la garde des enfants paiera maintenant plus d'impôt et cet impôt sera redistribué par le gouvernement grâce aux suppléments de revenus de travail et d'autres mesures comme le programme de la prestation fiscale pour enfants.

Cela me rappelle les années 50 et 60 quand le gouvernement avait l'impression de toujours avoir raison. On croyait à l'époque qu'il valait mieux que le gouvernement perçoive l'argent et s'occupe de la redistribution. Je croyais qu'on avait enfin abandonné cette philosophie dans les années 90. Cela m'étonne qu'on y revienne dans ce projet de loi et je me demande si quelqu'un peut m'expliquer la politique de l'État à ce sujet.

M. Dodge: Il y a vraiment deux facteurs en cause. Il y a d'abord la nécessité de fournir plus d'argent aux familles à faible revenu qui ont des enfants. C'est un objectif important pour le gouvernement, surtout dans le dernier budget. C'est une chose que nous voulons continuer à favoriser de concert avec les provinces. Il est très important pour nous de faire en sorte que les familles à faible revenu aient plus d'argent. Le problème, c'est qu'il faut pour cela obtenir cet argent d'ailleurs dans le système ou ne pas réduire les impôts. L'une des raisons de la redistribution consiste donc à mettre plus d'argent à la disposition des familles à faible revenu. Cette raison existe, elle est très importante pour nous et elle va beaucoup plus loin que le sujet du projet de loi C-92.

Dans le cas du projet de loi C-92, si nous percevons l'impôt de la personne qui paye sans que ces sommes soient imposables pour le parent qui a la garde des enfants, c'est pour une raison relativement simple, soit que cet argent doit servir à faire vivre l'enfant. Dans bien des cas, il est difficile pour le parent qui a la garde des enfants de payer l'impôt même si le montant qu'aurait dû payer le parent qui a la garde des enfants était moins élevé dans certains cas selon le système actuel.

L'ensemble des contribuables semblaient vraiment convaincus que le parent qui a la garde des enfants ne devrait pas payer d'impôt sur la pension alimentaire pour les enfants. L'instauration graduelle de cette mesure produira des recettes supplémentaires pour le gouvernement. Le gouvernement s'est engagé à son tour à redistribuer cet argent et davantage pour aider les enfants.

The Chairman: Typically when we run redistribution programs, we run them by collecting from all taxpayers and redistributing to a specific group. This proposal says we will redistribute to a specific group, namely, low income taxpayers, but we will only collect from non-custodial parents in the sense that that is where your added revenue is coming from. It is not coming from the broad tax base. My gut tells me that is probably adding insult to injury in the sense that the non-custodial parent already does not have the children, and you are telling them that their responsibility is to pay for their children, which they absolutely ought to do, and to pay for the children of others who are low income children and need support.

You are saying to a subset of the population that you ought to pay for a broad-based social program, but I cannot think of a case in my 27 years in government where I have seen that principle put in place. Can you explain that to me?

Mr. Campbell: The redistributive element you have focused on, which is certainly worthwhile discussing, is not the driving feature here. What drove this change was a decision by the government that the present system was not working to benefit those who were supposed to benefit most from it, which is children. Given the confusion in the way awards are granted with the tax effect being taken into account sometimes and sometimes not, the conclusion was reached that it was not working and a new system was required so that children would get the benefit of the support they were entitled to.

The Chairman: I have heard that argument. I happen to think it lacks a huge degree of veracity. I understand making the argument.

My question is this: How does getting increased tax revenue from non-custodial parents benefit the children who the non-custodial parent is supporting? There is a leap of logic here with which I have a huge difficulty.

Mr. Campbell: The driving force being the benefit of children meant reversing the current system. That resulted in some additional tax revenues. We certainly could not as a government not be concerned about where those tax revenues went. I am not disagreeing with you necessarily, except with your focus and the way you are coming at the problem. This is not a redistribution program. The effect of reversing the current tax treatment results in increased revenues which are redirected for enforcement and for the benefit of children. However, the driving force is not that. It is to make sure that children are better off.

The Chairman: Logically, since the redistribution element is a by-product, why did you not then give the custodial parent and the non-custodial parent the option of who declares the income or alternatively who will take the tax deduction? If the purpose was not to generate the revenue, which was a by-product of what went on, why would you not have given them the option in a way that would have — since Mr. Campbell's objective is to help children

Le président: D'habitude, dans le cas de programmes de redistribution du revenu, on perçoit de l'argent de tous les contribuables pour le redistribuer à un groupe particulier. Cette proposition stipule que l'argent sera redistribué à un groupe précis, en l'occurrence les contribuables à faible revenu, mais l'argent sera perçu uniquement des parents qui n'ont pas la garde des enfants puisque c'est de là que viennent vos recettes supplémentaires. L'argent ne viendra pas de l'ensemble des contribuables. J'ai bien l'impression que les parents qui n'ont pas la garde des enfants trouveront que c'est vraiment un comble parce que, en plus du fait qu'ils n'ont pas leurs enfants, vous leur dites maintenant qu'ils ont le devoir de payer pour leurs enfants, comme ils doivent certainement le faire, et payer en même temps pour les enfants de familles à faible revenu qui ont besoin d'aide.

Vous dites en quelque sorte à un petit groupe de Canadiens de payer pour un programme social qui doit bénéficier à une partie importante de la population; depuis 27 ans que je travaille pour l'État, je n'ai jamais vu ce principe appliqué nulle part ailleurs. Pouvez-vous nous expliquer cela?

M. Campbell: La dimension de redistribution dont vous avez parlé, qui mérite certainement qu'on s'y arrête, n'est cependant pas l'explication de cette mesure. En l'occurrence, le gouvernement a estimé que le système actuel ne profitait pas à ceux à qui il était destiné, à savoir les enfants. Étant donné la confusion qui entoure l'octroi des pensions alimentaires, à savoir que quelquefois on tient compte de l'impôt, d'autres fois pas, on a estimé que le système n'était pas très bon et que quelque chose de nouveau devait être mis en place pour que les enfants en retirent le maximum d'avantages.

Le président: J'ai déjà entendu cet argument. Je pense, cependant, qu'il est loin d'être défendable. Mais je comprends que l'on raisonne de cette façon.

Ma question est celle-ci: comment une augmentation de la recette prélevée sur les parents qui n'ont pas la garde des enfants fera-t-elle en sorte que ces enfants en profiteront? Il y a là une espèce de saut de logique que j'ai du mal à suivre.

M. Campbell: L'intérêt des enfants étant l'objectif prioritaire, il fallait tout changer au système actuel, et cela se traduisait par des recettes fiscales supplémentaires. Le gouvernement était alors automatiquement concerné par l'utilisation de cette nouvelle recette. Bien que je ne sois pas fondamentalement en désaccord avec vous, j'ai du mal à suivre votre raisonnement et démarche. Il ne s'agit pas a priori de transfert social. On a simplement inversé la fiscalité actuelle, et cela s'est traduit par des recettes supplémentaires, qui sont alors réutilisées pour renforcer le pouvoir de contrôle de l'administration et pour le bénéfice de enfants. Mais à l'origine, ce n'était pas le premier objectif visé. Le premier objectif était l'intérêt des enfants.

Le président: Logiquement, et puisque le transfert est une espèce de sous-produit de cette mesure, pourquoi ne pas donner aux parents toute latitude pour décider de leurs déclarations d'impôt, et de celui qui pourra profiter d'une déduction fiscale? Si l'intention n'est pas d'augmenter la recette fiscale, et si cette augmentation n'est que le fruit du hasard, pourquoi ne pas donner aux parents plus de latitude — puisque l'objectif de M. Campbell

— put the maximum amount of money directly or indirectly in the hands of children?

Mr. Dodge: I can give you the two, pure, public policy reasons why as a deputy minister I could not have recommended that.

First, obviously that gives rise to pure, adverse selection, and people appropriately under that law would arrange their affairs in a way effectively to split their income.

The Chairman: That I understand. I understand that the loser would be the Consolidated Revenue Fund, but since the objective of this was not to generate revenue for the Consolidated Revenue Fund in the first place, as both of you have stated, what is wrong with that?

Mr. Dodge: The objective was not to give it up either, which that system would have done.

The Chairman: All right.

Mr. Dodge: Second, on public policy grounds, I find it extraordinarily difficult to say that divorced parents or separated parents have the advantage of income splitting while we absolutely deny it to married parents. That would be a very strange position to be in. To avoid that particular problem, the next step would take you all the way to family income reporting. That is an issue worthy of debate.

Virtually every country that has family income reporting as a basis is looking enviously at Canada and trying to move back towards individual reporting, which is clearly much more consistent with today's world than it might have been years ago.

The Chairman: Since you do not want to give people a choice — and this is probably a question correctly for Mr. Jewett — would it be legal for divorced parents to sign a legal agreement amongst themselves which deemed all of the support to be spousal support, thereby making it tax deductible to the non-custodial parent and thereby avoiding Mr. Dodge's problem?

Senator Angus: Even though it is for the children.

The Chairman: Call it all spousal support, take the tax deduction and maintain the status quo.

I see a lot of puzzled heads.

Mr. Jewett: I will not give tax advice to the committee, but whether it is legal or not, I think it would be ineffective. If nothing else, the general anti-avoidance rule would probably cover that because it was done to obtain the tax benefit.

The Chairman: It might be legal but you would find another way of preventing it. Is that a layman's translation of what you said?

Mr. Jewett: It may be effective as between the parties; it may be a legal contract. I do not think it would be effective for tax purposes.

c'est l'intérêt des enfants — d'une façon qui, directement ou indirectement, mette plus d'argent à la disposition des enfants?

M. Dodge: Je peux vous dire pourquoi, en qualité de sous-ministre, je ne pouvais pas recommander cela. J'ai deux raisons qui tiennent à la dimension de politique publique en cause ici.

Premièrement, cela consisterait à créer injustement une catégorie spéciale, puisqu'alors les gens s'arrangeraient pour scinder leurs revenus aux fins de l'impôt.

Le président: Je comprends. Je comprends effectivement que ce serait le Trésor qui y perdrait, mais puisque l'objectif de cette politique n'était pas d'alimenter les caisses de l'État, vous l'avez dit tous les deux, qu'est-ce qui ne vous convient pas là-dedans?

M. Dodge: Mais l'objectif n'était pas non plus que le Trésor y perde, ce qui aurait été le cas.

Le président: En effet.

M. Dodge: Deuxièmement, sur le plan des principes de politique publique, j'aurais du mal à accepter que les parents divorcés, ou séparés, puissent profiter d'une mesure leur permettant de scinder leurs revenus, ce que l'on refuse aux couples mariés. Nous nous retrouvions en porte-à-faux. Et pour éviter cela, on serait alors obligé de passer à la déclaration d'impôt à partir du revenu familial. On peut évidemment en discuter.

Pourtant, dans tous les pays où on fait les déclarations d'impôt à partir du revenu familial, on envie beaucoup le système canadien, et on essaie de revenir à une déclaration de richesses individuelles, ce qui paraît beaucoup plus en phase avec les réalités d'aujourd'hui, si l'on compare à ce que c'était il y a plusieurs années.

Le président: Puisque vous ne voulez pas leur laisser le choix — et c'est sans doute une question que l'on devrait poser à M. Jewett —, serait-il alors possible, au regard de la loi, que les parents divorcés signent une entente selon laquelle tout versement est déclaré soutien du conjoint, ce qui permettrait au parent qui n'a pas la garde de l'enfant de déduire le versement, et on éviterait ainsi le problème que vient de décrire M. Dodge?

Le sénateur Angus: Bien que l'argent soit destiné aux enfants.

Le président: Vous pouvez appeler cela soutien du conjoint, avoir une déduction fiscale et maintenir le statu quo.

Je vois beaucoup de regards dubitatifs.

M. Jewett: Je ne vais pas me transformer en conseiller fiscal auprès du comité, mais que ce soit légal ou non, je ne pense pas que ça marche; et d'ailleurs, la législation générale anti-évitement couvrirait ce genre de situation, puisque l'intention est bien de pouvoir obtenir une déduction d'impôt.

Le président: Ce serait donc peut-être légal, mais vous pourriez trouver une autre façon de l'empêcher. Est-ce que je vous comprends bien?

M. Jewett: Il s'agirait d'un contrat synallagmatique entre les parties, tout à fait légal. Mais je ne pense pas que cela lie l'administration de l'impôt.

The Chairman: My basic disagreement is I actually believe children will end up worse off under this system that they were under the existing precisely because now there will be less revenue in the hands of the custodial parent. This works against the stated objectives as outlined by Mr. Campbell.

Mine is an unprovable assumption and so is yours. However, I think evidence in the next two or three years may show that I am closer to the truth.

Mr. Dodge: This is a terribly difficult issue. We spent a lot of time working with taxpayers and groups of taxpayers to see how they would react to the choice issue. Mr. Horner and his people conducted a lot of that work. It might be worth taking one minute for him to tell you the results of that work.

Mr. Keith Horner, Senior Chief, Tax Analysis, Personal Income Tax Division, Department of Finance: We did meet in focus group settings with groups of custodial parents, of payors, of single parents who did not receive child support, and with intact families. We tested different systems and reactions to different parts of different systems with them because we had our own ideas of what was good, including an elective system which we were prepared to look at as a possibility.

We found virtually unanimous support for only one system, which was the no deduction, no inclusion system. It was quite startling to us.

One of the concerns about an elective system was that the payment of child support and the negotiation of it arises in a very difficult negotiation situation. The idea of adding a further complexity and difficulty to that situation was an enormous concern to custodial parents.

Other countries such as the United States and several European countries already have a no deduction, no inclusion system. We are moving to what is the normal among OECD countries now.

The Chairman: We use international comparisons to show how unique we are in cases where it is Canada's interest to be unique, and where we can come in under the cover of other countries, we are happy to do that too. I discount the argument both ways.

Senator Angus: Foreign property has been an area in which we have had a lot of submissions since the March 1996 budget. Listening to your responses, you have revised, for example, the penalties. You listened to representations from more than just the Vancouver group. What changes other than the penalties have you made as a result of these submissions?

Mr. Farber: On the corporate side, there were fairly extensive foreign reporting requirements for foreign multinationals operating out of Canada. In that regard, we had many of the same types of criticisms as we did from individuals about the inability to get the information or not knowing what that information could be because that foreign income reporting extended down to second-, third- and fourth-tier corporations which are subsidiaries of multinational corporations.

Le président: Mon désaccord vient de ce que, à mon avis, les enfants se retrouveront dans une situation pire sous le nouveau régime, puisqu'il y aura moins d'argent pour le parent qui a la garde. On se retrouve dans une situation à l'opposé de ce que l'on vise à l'origine, et que nous a expliqué M. Campbell.

Ma supposition n'est pas vérifiable, non plus que la vôtre. Mais je pense que l'on verra, d'ici deux ou trois ans, que c'est moi qui avais raison.

M. Dodge: C'est un point très difficile à tirer au clair. Nous avons beaucoup discuté avec les contribuables, et avec certaines associations les représentant, pour savoir quelle serait leur réaction en cas de choix. M. Horner, et son équipe, ont beaucoup travaillé là-dessus. Cela vaudrait peut-être la peine qu'il vous en parle.

M. Keith Horner, chef principal, Analyse de l'impôt, Division de l'impôt des particuliers, ministère des Finances: Nous avons eu des réunions avec des petits groupes représentatifs, à savoir des parents qui ont la garde des enfants, des parents qui versent la pension alimentaire, des parents seuls qui ne touchent aucune pension pour l'enfant, et des familles intactes. Nous avons mis à l'épreuve plusieurs systèmes, et noté les réactions de nos groupes-tests, puisque nous avions déjà un certain nombre d'idées sur ce qui pourrait marcher, y compris la possibilité d'un système donnant le choix aux parents.

Presque tout le monde s'est déclaré en faveur d'un même système, c'est-à-dire pas de déductions, pas d'inclusions. C'était très frappant.

La possibilité du choix impose des difficultés, dans la mesure où ces pensions alimentaires sont décidées à l'issue de négociations souvent très difficiles. L'idée de rendre la situation encore plus compliquée inquiétait beaucoup les parents qui avaient la garde de l'enfant.

Dans d'autres pays, les États-Unis et plusieurs pays européens par exemple, on a déjà un système sans déductions, ni inclusions. Nous nous rapprochons donc de la norme des pays de l'OCDE.

Le président: Nous nous servons des comparaisons avec les autres pays pour montrer que nous sommes uniques dans notre cas, lorsque cela intéresse le Canada d'être unique, et nous nous réfugions derrière l'argument de la majorité des pays lorsque cela nous convient. Je conteste ce genre de raisonnement, d'un côté comme de l'autre.

Le sénateur Angus: La déclaration des biens à l'étranger est un domaine qui a fait l'objet de beaucoup de mémoires depuis le budget de mars 1996. D'après ce que vous dites, vous avez revu les amendes. Vous avez aussi écouté d'autres groupes que celui de Vancouver. Outre les amendes, qu'avez-vous modifié suite aux témoignages recueillis?

M. Farber: Pour ce qui est des sociétés, nous avions toute une réglementation sur l'obligation de déclaration pour les multinationales étrangères installées au Canada. À cet égard, et comme pour les particuliers, on s'est beaucoup plaint de la difficulté qu'il y avait à obtenir l'information, étant donné que l'obligation de déclarer un revenu de biens à l'étranger s'étendait aux sociétés du deuxième, troisième et quatrième palier, qui sont les filiales des multinationales.

In the context of the consultations we engaged in with the joint committee, the tax executive institute, and a number of business groups across the country, we moved off the complete reporting that we originally required and only required the foreign affiliate reporting with regard to the first tier of foreign affiliates. We did that so subsidiaries below the first tier would not be caught up in the context of this foreign reporting. That was found to be very acceptable. They found that they could comply with it in the normal course of information gathering that corporations do.

Senator Angus: What about on the individual side?

Mr. Farber: There were two other aspects. One was the delay in reporting for the first year. This gives more time, particularly for new immigrants contemplating coming to Canada. There was a concern that the implementation date was too early and that they had to come into Canada and have some sense of understanding the rules. Hence, the implementation date was delayed.

As well, there was an indication that the government would review the \$100,000 threshold after 1998 to see whether it meets with the requirements and whether it is too high or too low. We wanted to get some basis of reporting, and we would review it at that point in time. That seemed to find a lot of favour in the community.

Senator Angus: One of you mentioned earlier about the five-year rule.

Mr. Dodge: The immigrant trust.

Senator Angus: How does that work?

Mr. Farber: New immigrants to Canada have a right to put their foreign assets into an immigrant trust. The income from that for assets held off shore would not be reported in the worldwide income reporting system for the first five years they are resident in Canada.

The idea behind this originally was to give these immigrants the opportunity to settle in Canada, to become citizens of Canada, and then when that five-year period expired, those assets would become part of their normal reporting of worldwide income like all other Canadians.

Senator Angus: Was that in the original budget proposal, or was that a refinement introduced after representations?

Mr. Farber: Neither. That has been there for quite a long time.

Senator Angus: On Bill C-93 and the 1997 budget, as you indicated to Senator Austin, you got further into the charitable donation area. In particular, I am thinking of accrued and unrealized capital gains and the ability to have relief from a capital gains tax if you give the appreciated amount to charity. I understand it was presented in the context that we will try it out for five years or for three years. Can you explain the mechanism and how that works?

Mr. Dodge: The proposal deals with gifts of appreciated capital property where that can be well determined, such as stocks and bonds traded on exchanges. On making a gift of that property, the donor will have to take into income only one-half of the taxable

Après consultation avec le comité mixte, l'institut des fiscalistes et un certain nombre d'organismes professionnels, nous avons abandonné l'idée d'exiger une déclaration complète, comme à l'origine, en nous limitant au premier palier des filiales à l'étranger. Cela ne vise donc pas les deuxième et troisième paliere et cetera. La mesure a été jugée acceptable. Les sociétés se sont déclarées en mesure d'appliquer la règle, et à même de réunir l'information dans des conditions normales.

Le sénateur Angus: Et pour les particuliers?

M. Farber: Deux autres aspects de cette question doivent être alors pris en compte. Il y a d'abord le sursis pour la première année. C'est à dire que l'on a plus de temps, et notamment les immigrants qui arrivent au Canada. On craignait que l'entrée en vigueur ne commence trop tôt, car il faut donner aux immigrants le temps de comprendre la réglementation. La date d'entrée en vigueur a donc été reportée.

On disait également que le gouvernement reverrait les dispositions concernant le seuil de 100 000 \$ après 1998, pour savoir si cette mesure est acceptable, et si le seuil est trop haut ou trop bas. Nous voulions avoir une base de référence, que l'on pourrait ensuite réviser. Les intéressés semblaient tout à fait favorables à cette idée.

Le sénateur Angus: Vous avez aussi parlé de la règle des cinq ans.

M. Dodge: La fiducie pour immigrant.

Le sénateur Angus: Comment est-ce que cela fonctionne?

M. Farber: Les immigrants nouvellement arrivés au Canada peuvent déposer leurs actifs étrangers dans une fiducie. Le revenu de ces actifs détenus à l'étranger ne donnerait alors pas lieu à une imposition pendant les cinq premières années de leur vie au Canada

Il s'agissait à l'origine de donner aux immigrants la possibilité de s'installer effectivement au Canada, de devenir citoyens canadiens, et une fois cette période de cinq ans écoulée, ces actifs et les revenus touchés à l'étranger seraient alors déclarés comme pour tous les autres Canadiens.

Le sénateur Angus: Est-ce que cela était déjà dans le budget, ou s'agit-il d'une modification consécutive à certaines instances?

M. Farber: Ni l'un ni l'autre. C'est une mesure qui avait déjà été prise depuis un certain temps.

Le sénateur Angus: Avec le projet de loi C-93 et le budget de 1997, comme vous le disiez au sénateur Austin, vous vous êtes encore plus avancés dans le domaine des dons aux oeuvres de bienfaisance. En particulier, je pense à la plus-value non réalisée, et à la possibilité d'échapper à l'impôt si l'équivalent de cette plus-value est versé à une oeuvre de bienfaisance. On avait d'ailleurs d'abord pensé mettre cette mesure à l'essai pendant cinq ou trois ans. Pouvez-vous nous en expliquer le mécanisme?

M. Dodge: Il s'agit de situations où un capital a pris de la valeur, et où on peut en faire le calcul de façon précise, comme dans le cas des titres et valeurs, ou obligations négociées en bourse. Sur donation de ce capital, le donneur n'inscrira à son

gains that otherwise would apply. We said that we will have this apply for five taxation years.

Senator Angus: But they get a tax deduction for the appreciated amount of the gift; is that correct?

Mr. Dodge: They always had that.

Senator Angus: But it is not a deemed realization.

Mr. Dodge: At the moment, if I were to give 100 shares of a stock worth \$100 a share, I would be giving \$10,000. If I bought that stock at \$10 a share, I would have to pay capital gains on the \$9,000 of appreciation. I would get my recognition of the \$10,000 as a charitable gift, but I would have to pay.

Senator Angus: Full tax?

Mr. Dodge: Well, tax on 75 per cent of the \$9,000.

What we have said now is that you get your \$10,000, but you only have to pay tax at one-half the normal rate. In effect, you would be including in income 37.5 per cent of the \$9,000 rather than 75 per cent.

This is costly to the treasury.

Senator Angus: This stimulates giving.

Mr. Dodge: We want to ensure that it stimulates giving and that the giving it stimulates is fairly distributed across charities. One of the things that we have worned about is that it will all go to a certain type of giving and make giving to establish a business school or a university very much more attractive than the giving that supports the United Way and these broader-based charities.

We have said that it is there for five years. As we approach the end of the period, we will review the experience to see whether it ought to be extended or whether we return to the existing system.

Senator Stewart: Could the witnesses identify the clauses in the bill to which this discussion on charities relates?

Mr. Dodge: The bill we will deal with tonight, senator, does not have the tax provisions in the budget. It basically includes the expenditure provisions of the budget.

You will deal with this particular issue from the 1997 budget when you deal with the tax bill from the 1997 budget. It is not before you at the moment.

Senator Stewart: That I understand. What clauses in the bill eventuating from the 1997 budget are relevant?

The Chairman: We will get that and ensure that it is on the record.

Senator Kelleher: Since we are dealing in this bill with the 1996 budget, I would like to be reminded as to the rationale of the government in freezing RRSP contributions so far into the future.

You have been talking here this morning about fairness in the tax system. Being self-employed — I suppose I am not purely self-employed being a senator – and given the concerns about the Canada Pension Plan and the need to secure one's future, I am

revenu que la moitié des gains normalement imposables. Nous avons envisagé de faire appliquer cette mesure sur cinq années d'imposition.

Le sénateur Angus: La déduction fiscale s'applique à la plus-value réalisée sur ce qui est ensuite donné?

M. Dodge: Ce n'est pas nouveau.

Le sénateur Angus: Mais il ne s'agit pas d'une réalisation fictive.

M. Dodge: Imaginons que je fasse don de 100 actions valant chacune 100 \$, cela ferait 10 000 \$. Si j'ai acheté ces actions 10 \$ chacune, je devrais normalement payer un impôt sur une plus-value de 9000 \$. Ma contribution sera reconnue pour 10 000 \$, mais il faudra que je paye l'impôt.

Le sénateur Angus: Au plein tarif?

M. Dodge: Sur 75 p. 100 des 9000 \$.

Avec cette nouvelle mesure, le taux d'imposition sera diminué de moitié. C'est-à-dire que vous calculerez comme revenu 37,5 p. 100 des 9000 \$, au lieu des 75 p. 100.

Pour le Trésor c'est une perte.

Le sénateur Angus: Mais cela incite à faire des donations.

M. Dodge: Nous voulons effectivement que cela incite à faire des donations, et que celles-ci soient réparties assez justement entre les oeuvres de bienfaisance. Nous craignons en effet que les donations ne privilégient certains bénéficiaires, pour la création d'une école de commerce ou d'une université par exemple, plutôt que Centraide et ce genre d'organismes de bienfaisance populaires.

La mesure s'appliquera cinq ans. À la fin de cette période, nous procéderons à un réexamen de ce qui s'est passé, pour savoir s'il faut reconduire la mesure ou revenir au système actuel.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous citer les articles du projet de loi concernant ces donations aux organismes de bienfaisance?

M. Dodge: Le projet de loi dont nous discutons ce soir, sénateur, n'inclut pas les dispositions fiscales du budget. Il prend en compte simplement le côté dépenses inscrites au budget.

Vous en traiterez avec le budget 1997, lorsque vous discuterez des mesures fiscales correspondant au budget de 1997.

Le sénateur Stewart: Je comprends cela. Quels sont alors les articles du projet de loi correspondant au budget 1997?

Le président: Assurons-nous que cette information soit bien consignée au compte rendu de séance.

Le sénateur Kelleher: Puisqu'il s'agit du projet de loi de mise en oeuvre du budget 1996, j'aimerais que l'on m'explique pourquoi le gouvernement a gelé pour si longtemps les cotisations aux REÉR.

Vous nous avez parlé de la notion d'équité fiscale. Comme travailleur indépendant — ce que je ne suis pas véritablement puisque je suis sénateur —, étant donné l'inquiétude qui prévaut en ce qui concerne l'avenir du Régime de pensions du Canada, et

concerned that I would be very limited in what I could put aside. Yet if I were working for a large corporation, I can secure a very large pension from my company which is not possible for me when I am self-employed. Given these concerns, I would like to know what is the rationale of freezing the size of these contributions so far into the future. Has the government been driven by the fact that you think it would cost too much money and hence would hurt your revenue stream?

Mr. Dodge: Perhaps I could deal with that question in three chunks. First, you said that the system disadvantages the self-employed person as opposed to the person working for a large corporation.

Senator Kelleher: This is the perception I have.

Mr. Dodge: All of the changes we made in 1991 were designed to stop that. A large corporation has no more access to the tax system for delivering a higher retirement income than does the self-employed person. They can do it through an RCA, but there is no tax advantage to doing it. They have to pony up the full 50 per cent cash on the barrel-head to cover the taxes as they establish the RCA. It is not a question of an imbalance between the self-employed individual and the pensionable employee working for a corporation. I want to make sure that that point is clear.

We have extended the ceiling on the amount of contribution for a much longer period than had originally been contemplated and hence the ceiling on the amount of tax-assisted pension that can be built up.

Why have we done that? Largely in a time of constrained resources, the question is, with limited resources, do you want to put them into allowing people with three, four or five times the average income in the economy to have more room to build up retirement savings, or do you want to concentrate your efforts on the average Canadian? We chose to constrain the higher income people to ensure that the more modest income people have full access to building up as much pension as they can.

With respect to the relatively high limits, if we go back to 1976, I guess the limit was effectively at about eight times the average salary and now we are down to about two times the average salary. Part of the rationale is that we accounted for things on a year-by-year basis. It was a use-it-or-loose-it proposition in terms of making contributions.

This had been criticized quite soundly because people who have fluctuating incomes, which is often the small business person, could not make contributions in some years but then could never make that up. Hence, we first moved to a seven-year period, and now we have moved to a lifetime period.

For the business person who in his or her 20s, 30s and early 40s is having to plow every nickel back into building the assets of the business and it is only in the last 15 or 20 years of his or her career or his or her business life that the real opportunities to make contributions are there, by moving to a lifetime system, even though the annual limits are low, the amount of room that

par ailleurs le besoin d'assurer son avenir, je serais très inquiet de cette limite à ce que je peux épargner. Alors que si je travaillais pour une grande société, je pourrais m'assurer une pension confortable en me servant de la société, ce qui n'est pas possion si je travaille à mon compte. J'aimerais donc savoir pourquoi on a décidé de geler les cotisations pendant si longtemps. Est-ce que le gouvernement estime que cela vous coûterait trop cher, et vous priverait d'une certaine recette?

M. Dodge: Je vais répondre à la question en trois temps. Premièrement, vous dites que le système désavantage le travailleur indépendant, si l'on compare à quelqu'un qui travaille pour une grande société.

Le sénateur Kelleher: C'est l'impression que j'en ai.

M. Dodge: Les modifications que nous avons décidées en 1991 visaient précisément à mettre fin à cette inégalité. Les grandes sociétés ne peuvent pas plus profiter de la fiscalité pour assurer de bonnes pensions à leurs employés, que les travailleurs indépendants. Les grandes sociétés peuvent passer par le mécanisme de la convention de retraite, mais cela ne donne aucun avantage sur le plan de l'impôt. C'est-à-dire que ces sociétés doivent allonger comptant la totalité des 50 p. 100, pour l'impôt, au moment de la signature de la convention de retraite. Ce n'est donc pas une question d'inégalité entre le travailleur indépendant et l'employé qui travaille pour une grande société, et qui va un jour prendre sa retraite. Que ce soit donc bien clair.

Nous avons maintenu le plafond à la cotisation pour une période de temps plus longue qu'envisagée à l'origine, à savoir le plafond sur le montant de la pension qui peut bénéficier de la déduction.

Pourquoi? En période de restrictions, la question qui se pose est de savoir si l'on veut faire profiter surtout les personnes dont le revenu est trois, quatre ou cinq fois la moyenne, ou si l'on veut au contraire permettre aux tranches moyennes de revenus de pouvoir se constituer une épargne-retraite plus importante. Nous avons donc décidé de limiter les personnes de tranches de revenus supérieures, pour que celles dont les revenus sont plus modestes puissent épargner plus en prévision de leur retraite.

En ce qui concerne ce plafond, si nous remontons à 1976, la limite était effectivement d'environ huit fois la moyenne de salaire, et nous en sommes maintenant à environ deux fois. À l'époque, les choses se faisaient d'année en année. Si vous n'utilisiez pas la possibilité qui vous était donnée de cotiser, c'était perdu.

Cela a été critiqué, notamment au nom des personnes dont le revenu fluctue, et qui sont souvent les petits entrepreneurs, qui ne pouvaient cotiser certaines années, mais qui ne pouvaient plus ensuite non plus rattraper. De ce fait, nous sommes passés à une période de sept ans d'abord, et maintenant cela s'applique à toute la durée de la vie.

L'entrepreneur qui est dans la vingtaine, la trentaine ou le début de la quarantaine utilise jusqu'à son dernier sou pour son entreprise, et ce n'est que dans la tranche des 15 ou 20 dernières années de sa carrière d'entrepreneur qu'il peut effectivement cotiser, en étendant cette mesure à toute la durée de la vie, même si le plafond annuel est bas, la possibilité pour ce genre

person will have over those last 15 years of business life to make contributions will probably be far greater under the system we have put in place than it was under the annual system or even under the seven-year system. We think it is fair in that regard. In the medium term, it allows less revenue cost to the federal government.

Finally, by moving to the lifetime system for the person who had large fluctuations over their life, we have evened out the ball game. Nothing is perfect in this world, but that is the rationale for doing what has been done.

The Chairman: Seeing no other questions, I would like to thank officials of the Department of Finance and Mr. Campbell for being here this morning.

Honourable senators, our next witness is Ms Elisabeth Beattie. She has submitted a brief to the committee. Given the relative shortness of time, we will append Ms Beattie's brief to today's proceedings and let her simply comment on her brief.

Senator Austin: Will someone from the Department be here to respond to Ms Beattie's comments?

The Chairman: Yes, Mr. Jewett and Mr. Farber will be around for a few minutes.

Mr. Jewett, I know you and your officials have agreed to meet with a number of groups who are concerned about this. It would be helpful if you would stay.

Ms Elisabeth Beattie: Thank you very much for giving me the opportunity to speak. I was not expecting it, but I am grateful nonetheless. I am also grateful that the brief will be appended to today's proceedings because obviously I do not have enough time to cover it all.

By way of introduction, I have been a single parent since 1980. I have three children aged 19, 22 and 24. I have academic training in taxation, which is perhaps a little bit different for custodial parents speaking on this issue. My experience on the issue has come primarily from managing my own affairs, doing my own tax returns, and learning how to deal with money and squeeze as much out of limited resources as I possibly can in a context of financial uncertainty.

We have had tremendous problems dealing with enforcement. I mention in the brief that a number of the enforcement measures in Bill C-41 were more or less propelled by my case. Unfortunately the bill did not do anything for us specifically, but I think it will do something for someone else.

I have lived this issue in its worst form, monetarily and socially. Because of that, I think I bring to it a useful perspective and a very practical approach.

Now if the government had hired me for a dollar a year, I will tell you what I would have done. My first recommendation would have been that if you apply one system across the board, then the current system is the one you should keep because it provides the

d'entrepreneur de cotiser pendant ces 15 dernières années d'activité est bien plus intéressante avec le nouveau système que par le passé, avec le système annuel, ou même le régime des sept ans. Nous pensons qu'à cet égard c'est une mesure juste. Et à moyen terme, cela coûte moins cher à la recette fédérale.

Finalement, en étendant cette mesure à toute la durée de la vie, nous rétablissons une certaine équité en faveur de ceux dont les revenus fluctuent. Rien n'est parfait dans ce monde, mais voilà la raison de cette mesure.

Le président: Comme je vois qu'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les représentants du ministère des Finances et M. Campbell de s'être déplacés.

Honorables sénateurs, nous recevons maintenant Mme Elisabeth Beattie. Elle a soumis un mémoire au comité. Comme nous n'avons plus beaucoup de temps, nous allons joindre le mémoire de Mme Beattie au compte rendu de séance, et elle va simplement le commenter.

Le sénateur Austin: Est-ce que quelqu'un du ministère sera là pour répondre à Mme Beattie?

Le président: Oui, M. Jewett et M. Farber vont rester quelques instants avec nous.

Monsieur Jewett, je sais que vous et votre équipe avez exprimé le désir de rencontrer divers groupes intéressés par cette question. Il serait utile que vous restiez parmi nous.

Mme Elisabeth Beattie: Merci de m'avoir donné la parole. Je ne m'y attendais pas, et je vous en suis reconnaissante. Je suis aussi heureuse que le mémoire soit joint au compte rendu de séance d'aujourd'hui, puisque je ne vais pas avoir de temps pour vous en faire tout l'exposé.

En guise de présentation, je dirai que je suis une mère seule depuis 1980. J'ai trois enfants de 19, 22 et 24 ans. J'ai suivi un cursus universitaire me permettant d'étudier la fiscalité, ce qui me met peut-être dans une situation un petit peu différente du reste des parents qui ont la garde de leurs enfants. Mais mon expérience me vient surtout de ce que j'ai eu à gérer mes propres affaires, remplir mes propres déclarations d'impôt, apprendre à gérer un budget et à exploiter au maximum des ressources limitées dans un contexte d'incertitude financière.

Nous avons eu beaucoup de problèmes concernant le non-paiement des pensions alimentaires. Je rappelle dans mon mémoire qu'un certain nombre de mesures de contrainte, prévues au projet de loi C-41, ont été plus ou moins adoptées à mon instigation. Ce projet de loi, qui malheureusement ne nous a pas profité, profitera je l'espère à d'autres.

J'ai connu les pires des formes que pouvait prendre ce problème, sur le plan monétaire et social. Voilà pourquoi mon point de vue peut être utile, ma démarche étant très pragmatique.

Si le gouvernement avait fait appel à mes services pour un dollar symbolique annuel, voilà ce que j'aurais fait. Ma première recommandation aurait été celle-ci: si vous appliquez le même système à tout le monde, conservez le système actuel, car c'est greatest benefit to those in greatest need. This is not an issue where you can go one way and everyone wins.

The Chairman: For the record, when you say "the current system", you mean the system in which the custodial parent claims the income and the non-custodial parent claims the deduction.

Ms Beattie: Yes, I lived with this system for almost 20 years. I found it progressive and very sensitive to the needs of single parents operating in our economic and social environment. I will touch on that later.

The problems that were brought up of judicial inconsistency and complex tax calculations were really dead issues at the time this decision was made. In January 1995, the federal-provincial-territorial family law committee published guidelines under the deduction inclusion system. Much of the confusion surrounding this issue is people think that the tax change and the guidelines are automatically tied together. You can have guidelines under either tax structure. You are not wedded to one.

The issues which were brought up as reasons for doing this in fact were dead issues because the government decided to go to guidelines to take care of those problems of judicial inconsistency.

One-third of custodial parents were perhaps disadvantaged under the old system. I am calling it the old system now. However, certain aspects of the Income Tax Act mitigated any adverse tax consequences. The one that springs to mind is the RRSP contribution room. That is a huge consideration for single parents, and the capacity to have that and the deduction mitigates somewhat the tax consequences if you are in the same or an upper tax bracket.

The old system benefits people where there is a disparity, but certain custodial parents have a higher income than their former spouses. Ostensibly, they are punished by the old system because they do not get the income splitting. I believe the RRSP contribution room helped to mitigate anything.

The Chairman: The RRSP issue was that by increasing the income of the custodial parent since the RRSP limits are set as a percentage of your income, and since your income is higher if the support is deemed to be income, therefore your RRSP limit goes up as a straight percentage.

Ms Beattie: Child support is earned income.

The Chairman: Therefore you get a percentage of that child support eligible for an RRSP.

Ms Beattie: That would have been my first recommendation if they wanted to do something across the board.

celui qui profite le plus aux plus démunis. Sur un dossier comme celui-ci, il n'est pas possible de faire en sorte que tout le monde y gagne.

Le président: Lorsque vous parlez du système actuel, vous voulez parler du système où le parent qui a la garde de l'enfant déclare un revenu, et l'autre bénéficie de la déduction.

Mme Beattie: Oui. J'ai connu ce système pendant plus de 20 ans. Je trouvais que c'était un système intelligent, sensible aux besoins des parents seuls face au climat économique et social qui est le nôtre. J'y reviendrai tout à l'heure.

Les problèmes d'incohérence juridique et de calculs fiscaux complexes ne se posaient vraiment pas au moment où cette décision a été prise. En janvier 1995, le comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille a publié des lignes directrices dans le cadre du système de déduction et d'inclusion. Une grande partie de la confusion en cette matière est due au fait que les gens pensent que le changement fiscal et les lignes directrices vont automatiquement de pair. On peut avoir des lignes directrices dans l'une ou l'autre structure fiscale. On n'est pas irrémédiablement attaché à l'une des deux.

Les raisons qui ont été invoquées pour le faire ne tenaient vraiment pas debout parce que le gouvernement a décidé de recourir à des lignes directrices pour régler ces problèmes d'incohérence juridique.

Un tiers des parents ayant la garde étaient peut-être défavorisés dans l'ancien système. Je l'appelle maintenant l'ancien système. Toutefois, certains aspects de la Loi de l'impôt sur le revenu ont atténué les effets négatifs sur le plan fiscal. L'exemple qui me vient à l'esprit est celui du droit de cotisation aux REÉR. Il s'agit là d'une préoccupation considérable pour les chefs de famille monoparentale, et la possibilité d'avoir ce droit et la déduction atténue un peu les conséquences fiscales si l'on est dans la même tranche d'imposition ou dans une tranche supérieure.

L'ancien système est avantageux en cas de disparité, mais certains parents ayant la garde ont un revenu plus élevé que celui de leurs anciens conjoints. De toute évidence, ils sont punis par l'ancien système parce qu'ils ne bénéficient pas du partage du revenu. Je crois que le droit de cotisation à un REÉR permettait d'atténuer les effets négatifs.

Le président: La question des REÉR se posait de la façon suivante: en augmentant le revenu du parent ayant la garde, étant donné que la cotisation maximale à un REÉR est fixée comme pourcentage de votre revenu, et étant donné que votre revenu et plus élevé si la pension alimentaire est considérée comme étant un revenu, à ce moment-là, votre cotisation maximale à un REÉR augmente proportionnellement.

Mme Beattie: La pension alimentaire est un revenu gagné.

Le président: Par conséquent, un pourcentage de cette pension alimentaire est admissible au titre du REÉR.

Mme Beattie: Telle aurait été ma première recommandation si l'on voulait prendre une mesure globale.

My second recommendation would have been that any decision to opt out of that system should be left in the hands of the recipient custodial parent and that such an election be similar to informed consent. I say that because the new rules impose severe consequences on some people. In all cases the recipient bears the brunt.

The change in the tax rules, given that they are now guidelines, will not impact the support payors very much in terms of money because what would normally have gone to the kids will now go to the government. They will not keep the income splitting benefit anymore. Some of them did. In my case, that was not the case.

The consequences are really on the head of the recipient. That is why I would say that you give her the choice. I have not met a single parent who objects to having choice. It gives them power in terms of empowerment. They are controlling their destiny. They do not have someone else making decisions outside the house where you carry the can and they make the decision. In this case the government is making the decision. Many of us will be carrying the can.

The Chairman: I asked that specific question to Mr. Dodge and Mr. Campbell because I noticed you were sitting here. Their answer was that it would lead to advantages for divorced families because it would lead to income splitting, if they had the choice. That does not exist for married couples. What is your response?

Ms Beatty: I beg to differ. Married couples have plenty of income splitting strategies available to them, not the least of which is where the higher income spouse pays the expenses and the lower income spouse saves. That is a classic income splitting strategy. It is not the same as this, but I would also suggest that the income splitting was designed to cover any incremental costs associated with raising one set of kids in two houses. You have two beds, two houses and so on. It was intended to help minimize the drop in the standard of living.

As this is structured, you are treating divorced people as though they were married and totally ignoring the fact that they are no longer married and they are living in separate houses. The brunt of the capital cost will be on the recipient.

With respect to the severe consequences I talked about, the first one that really grates with me is the windfall to the government. The income splitting benefit disappears and the money goes to the government instead of the kids.

You can talk in terms of millions of dollars and so on. One of my appendices details what I think the windfall will amount to. However, they tend to forget that these things are impacting individual families. That is why I appended a document which details how this particular tax change would have impacted my child support and my family. It is all very well to say that because I used to be married to someone who earned \$100,000, I have a wealthy family. A woman who comes out of divorce and is unemployable because her skills are outdated is just as badly off

Ma deuxième recommandation aurait été que toute décision relative au retrait du système soit prise par le parent ayant la garde et bénéficiant de la pension alimentaire, et qu'une telle décision soit semblable à un consentement éclairé. Je le dis parce que les nouvelles règles ont de graves conséquences pour certaines personnes. Dans tous les cas, le bénéficiaire assume le fardeau.

La modification des règles fiscales, qui sont maintenant des lignes directrices, n'entraînera pas tellement de conséquences financières pour les payeurs de pensions alimentaires parce que l'argent que l'on aurait normalement versé aux enfants sera maintenant destiné au gouvernement. Désormais, ils ne bénéficieront plus du partage du revenu. Certains en bénéficiaient, mais ce n'est pas mon cas.

Les conséquences dépendent vraiment du bénéficiaire. C'est la raison pour laquelle je vous dis qu'il faut lui donner le choix. Je n'ai pas rencontré un seul chef de famille monoparentale qui soit opposé au choix. Cela leur donne un certain pouvoir. Ils contrôlent leur destin. Ils ne sont plus obligés d'exécuter des décisions prises par quelqu'un d'autre. Dans ce cas, c'est le gouvernement qui décide. Beaucoup d'entre nous seront des exécutants.

Le président: J'ai posé cette question précise à M. Dodge et à M. Campbell parce que j'ai constaté que vous étiez assise dans la salle. Ils ont répondu que cela donnerait un avantage aux personnes divorcées parce que cela entraînerait un partage du revenu, si elles avaient le choix. Les personnes mariées n'ont pas cet avantage. Qu'en pensez-vous?

Mme Beattie: Je ne suis pas d'accord. Les personnes mariées ont beaucoup de stratégies de partage des revenus, notamment celle qui permet au conjoint ayant le revenu le plus élevé d'assumer les dépenses tandis que le conjoint au revenu inférieur économise. C'est une stratégie classique de partage du revenu. Ce n'est pas la même chose, mais je puis également vous dire que le partage du revenu a été conçu pour pallier à l'augmentation des coûts relatifs à l'éducation des enfants d'une même famille dans deux domiciles. Il y a deux lits, deux maisons et ainsi de suite. L'intention était de réduire au minimum la chute du niveau de vie.

Apparemment, vous traitez les personnes divorcées comme si elles étaient mariées et vous ignorez totalement le fait qu'elles ne sont plus mariées et qu'elles vivent dans des maisons différentes. C'est le bénéficiaire qui assumera le fardeau financier.

Quant aux conséquences graves dont j'ai parlé, la première qui m'irrite vraiment est l'aubaine que cela représente pour le gouvernement. L'avantage découlant du partage du revenu disparaît et l'argent profite au gouvernement et non pas aux enfants.

Cela représente des millions de dollars. Dans l'une des annexes de mon mémoire, je présente en détail le montant de cette aubaine. Cependant, on a tendance à oublier que ces mesures ont des répercussions sur des familles. C'est pour cette raison que j'ai annexé un document indiquant en détail la manière dont ce changement fiscal influera sur ma pension alimentaire et ma famille. C'est bien beau de dire que, parce que j'étais mariée à quelqu'un qui gagnait 100 000 \$, j'ai une famille riche. Une femme qui sort d'un divorce et qui est inapte au travail parce que

as someone equally unemployable who used to be married to someone who earned \$20,000. It is a great levelling experience.

As shown on the work sheet I have attached, if the deduction inclusion tax rules remain, according to the guidelines that were published in 1995 under the old rules, I would have \$32,000 after tax, taking the basic exemption and the equivalent to married.

If the new tax rules had been in effect at that point, because there are no taxes involved I would have \$18,000. That is almost half. We struggled with \$32,000. I had three children entering university at that point. The government would have taken from us almost \$14,000 net to give to someone else. I would not be eligible for the working income supplement because for most of the 20 years I had to stay home. I had a child who was taught at home for several years. That is notwithstanding my education, notwithstanding my family who supported us in the main, and not withstanding that I used to be married to someone who earned \$100,000. That is a huge amount for us to absorb. Fourteen thousand dollars would have gone to the government to be given to someone else.

That is the impact that this will have on individual families. The government can say that it all balances out. However, I am dealing with my household and I believe that the first responsibility for children lies with their parents. To the extent it is possible, child support should be maximized within the family first with government programs used to supplement. It makes no sense to put me into poverty.

I included that because people tend to forget that you are dealing with individual families. This is what will happen. My parents had to lift us out of the water as it was. The new tax rules would have made things impossible.

Not everyone will be eligible for the working income supplement or the child tax benefit because it is targeted to low income working families. I gather that the provinces are allowed to claw back the national child tax benefit from welfare families. Therefore, anyone with no employment income will suffer.

I believe the policy really is saying that children whose mothers have no employment income should be reduced to poverty without regard to their previous standard of living or their father's capacity to support them. This is a dramatic change from previous practice when courts attempted to minimize the drop in the standard of living which inevitably results from divorce, and the income splitting benefit helped to do that. In my case, the judge and the lawyer did their jobs. We got the income splitting benefit. Our awards were very close to the target of those guidelines, and even then we struggled.

In addition, the RRSP contribution room is gone. In the normal course of things, you would also lose your ability to deduct legal fees to enforce child support payments. Those are very severe ses aptitudes sont dépassées se retrouve dans une situation aussi mauvaise que celle d'une personne également inemployable qui était mariée à un conjoint gagnant 20 000 \$. On est logé à la même enseigne.

Comme vous le voyez sur la fiche de travail ci-jointe, si les règles fiscales relatives à la déduction et à l'inclusion demeurent, d'après les lignes directrices qui ont été publiées en 1995 dans le cadre des anciennes règles, j'aurai 32 000 \$ après impôt, en tenant compte de l'exemption de base et de l'équivalent de l'exemption de personne mariée.

Si les nouvelles règles fiscales avaient été en vigueur à ce moment-là, parce qu'il n'y a pas de taxes prévues, j'aurais eu 18 000 \$, soit près de la moitié. Nous nous sommes débrouillés avec 32 000 \$. J'avais trois enfants qui entraient à l'université à l'époque. Le gouvernement nous aurait prix 14 000 \$ environ pour les donner à quelqu'un d'autre. Je n'aurais pas été admissible au supplément du revenu gagné, car j'ai dû rester à la maison près de 20 ans. J'ai un enfant qui a suivi ses cours à la maison pendant plusieurs années. Tout cela, malgré mon éducation, malgré ma famille qui nous a appuyés pour l'essentiel, et malgré le fait que j'étais mariée à quelqu'un qui gagnait 100 000 \$. Il nous aurait été très difficile d'absorber ce montant. Le gouvernement nous aurait prix 14 000 \$ pour les donner à quelqu'un d'autre.

Voilà l'effet que cette mesure aura sur les familles. Le gouvernement peut dire que tout s'équilibre. Cependant, je pense à ma famille et je crois que la première responsabilité des parents est de s'occuper de leurs enfants. Dans la mesure du possible, la pension alimentaire doit être maximisée au sein de la famille d'abord, quitte à ce que le gouvernement apporte un supplément. Il est insensé de me contraindre à la pauvreté.

J'ai joint ces documents à mon mémoire parce que les gens ont tendance à oublier que vous faites face à des familles. Voilà ce qui va se passer. Mes parents ont dû nous sortir du pétrin. Les nouvelles règles fiscales auraient rendu les choses impossibles.

Tout le monde ne sera pas admissible au supplément du revenu gagné ni aux prestations fiscales pour enfants parce que ces avantages visent les familles de travailleurs à faible revenu. J'apprends que l'on permet aux provinces de récupérer les prestations fédérales pour enfants auprès des familles assistées sociales. Par conséquent, toute personne ayant un revenu d'emploi en pâtira.

Selon moi, cette politique cherche à faire en sorte que les enfants dont les mères n'ont pas de revenu d'emploi seront réduits à la pauvreté peu importe leur niveau de vie antérieur ou la capacité de leurs pères de les aider. C'est un changement radical par rapport à la situation antérieure quand les tribunaux essayaient de réduire au minimum la baisse du niveau de vie qui découle inévitablement du divorce, et le partage du revenu contribuait à cet objectif. Dans mon cas, le juge et l'avocat ont fait leur travail. Nous avons obtenu l'avantage du partage du revenu. Ce que nous avons obtenu était très proche du but visé par ces lignes directrices, et nous nous sommes débrouillés malgré tout.

En outre, le droit de cotisation à un REÉR a disparu. Logiquement, on va aussi perdre la capacité de déduire les frais d'avocat engagés pour exiger le paiement de la pension familiale. consequences. Anyone opting for this new system has to know exactly what is going on because once you are out, you are gone. It is irrevocable under this policy.

Given that much of the difficulty people have with the system is due to optics, the government has to do a better job of educating people about what is happening and why the old system is good. A number of people for whom the old system would have been excellent do not understand how you can pay tax and end up with higher child support. It takes only half an hour to explain to single parents why the old system was a good one. I have yet to encounter a single parent whom I have advised who will opt for the new system. I believe this should be made optional.

There is also a precedent for flexibility in the sense that specific purpose payments such as medical and educational expenses are normally not included in income, but if there is an order that says they should be, they will be. There is that precedent.

I want to get back to the legal fees because no one brought it up at the House of Commons committee. No one seemed to be aware of it, so there was no opportunity to discuss it.

The department has apparently decided to amend the Income Tax Act so that expenses incurred in respect of child support payments can continue to be deducted even though you are not deducting the income. I suggest that certain people will take exception to that because it creates a nonsensical inequity between recipients. Operating under the old system, I include my income, and then I am entitled to the deduction.

The Chairman: You are claiming an expense against income you never received, according to the law.

Ms Beattie: It undermines what I think is a fundamental tax principle where deductions are linked to income inclusion. You do not get to deduct your mortgage interest because when you sell your principal residence, there is no capital gain.

I suggest that they are opening the door to demands from other special interest groups and maybe even some court challenges. Either it is income or it is not.

Mr. Campbell: Ms Beattie has been an articulate and passionate spokesperson for a particular point of view with respect to these changes. Her views are not shared universally. We heard Mr. Horner speak earlier about the extensive work the department did to determine what would address that which is wrong with the current system and how we might improve it.

I should like to focus on two things. With respect to the very last point on the issue of parent non-deductibility of legal fees, when Ms Beattie appeared before the committee, there was an extensive discussion about that. She pointed that out as one of the problems with this system. She said that when we went to this change, she would lose the deductibility she has enjoyed since this

Ce sont là des conséquences très graves. Quiconque opte pour ce nouveau système doit savoir exactement ce qui se passe, car une fois que l'on est exclu, il n'y a plus rien à faire. C'est irrévocable en vertu de cette politique.

Étant donné qu'une grande partie des difficultés que l'on a avec ce système découlent de la perception des choses, le gouvernement doit s'efforcer de mieux informer la population sur ce qui se passe et lui expliquer pourquoi l'ancien système est bon. Certaines personnes pour qui l'ancien système aurait été excellent ne comprennent pas comment on peut payer des impôts et se retrouver avec une pension alimentaire plus élevée. Il ne faut qu'une demi-heure pour expliquer aux chefs de familles monoparentales pourquoi l'ancien système était bon. Je n'ai pas encore rencontré un seul parent qui soit disposé à opter pour le nouveau système. Je crois qu'il faut le rendre facultatif.

Il existe aussi un précédent de souplesse dans la mesure où les paiements à des fins déterminées comme les dépenses médicales et scolaires sont normalement exclus du revenu, mais s'il existe une ordonnance à cet effet, elles seront incluses. Ce précédent existe.

Revenons aux frais d'avocat, parce que personne n'en a parlé devant le comité de la Chambre des communes. Personne ne semblait être au courant du problème, et l'on n'a donc pas eu l'occasion d'en discuter.

Apparemment, le ministère a décidé de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin que l'on puisse continuer à déduire les dépenses relatives aux paiements de la pension alimentaire même si l'on ne déduit pas le revenu. J'estime que certaines personnes contesteront cette mesure parce qu'elle crée une inégalité absurde entre les bénéficiaires. En vertu de l'ancien système, j'inclus mon revenu et j'ai droit à la déduction.

Le président: D'après la loi, vous déclarez une dépense à l'égard d'un revenu que vous n'avez jamais reçu.

Mme Beattie: À mon avis, cela est contraire à un principe fiscal fondamental selon lequel les déductions sont liées à l'inclusion du revenu. L'on ne déduit pas l'intérêt sur l'hypothèque parce que, lorsqu'on vend son domicile principal, il n'y a pas de gain en capital.

J'estime que l'on ouvre la porte aux revendications d'autres groupes d'intérêts spéciaux et peut-être même à des contestations judiciaires. Est-ce oui ou non un revenu?

M. Campbell: Mme Beattie a défendu de façon intelligente et passionnée un point de vue précis en ce qui concerne ces changements. Son opinion ne fait pas l'unanimité. Nous avons entendu M. Horner parlé tout à l'heure du travail important que le ministère a fait pour remédier aux lacunes du système actuel afin de l'améliorer.

Je vais me concentrer sur deux choses. En ce qui concerne le dernier point qui a été soulevé dans le cadre de la non-déductibilité des frais d'avocat, lorsque Mme Beattie a comparu devant le comité, on en a discuté abondamment. Elle a indiqué que c'était l'un des problèmes de ce système. Elle a déclaré qu'avec ce changement, elle perdrait la déductibilité dont

would not be income. The department has responded to her saying that she is wrong. She will not lose that.

The Chairman: To be clear, Ms Beattie understands that she can now deduct.

Mr. Campbell: Yes, and now she argues with the principle. I want to state for the record that when she appeared before the finance committee, she said that this was an unintended and unfortunate consequence and demanded that it be corrected. It was never going to be the case that she would lose that deductibility. That is apparently still not good enough.

The second point is with respect to RRSP room. This also was the subject of extensive discussion before the finance committee of the House of Commons. With regard to whether or not it is income to the spouse, we are talking about support for children. One could argue that it should never have been calculated as income to the spouse on which an RRSP calculation was made.

Mr. Horner may wish to speak to some of the other issues.

Mr. Horner: With me is Natalie Martel. The two of us have worked for some time on this issue.

I wish to respond to the comments Ms Beattie made. This is a very difficult issue. As she mentioned, there are people who are better off under a system of deduction inclusion, and there are people who are better off under a system of no deduction-no inclusion. This is not an easy choice to make. Always there will be some people who might be better off.

This question has been before the courts for a number of years and in the public policy forum. A federal-provincial-territorial committee led to the development of guidelines throughout the 1990s, leading up to the enactment of the guidelines this month. The committee consulted with groups such as family law lawyers and custodial parents through that entire period. There has been a long process in the development of this policy.

The final decision to go to a no-deduction, no-inclusion theory or treatment really came on the basis that the majority of custodial parents did not think the current system was beneficial to them or their children. We looked at other systems, as I mentioned earlier, including an elective system, and they were rejected by the majority of the people with whom we consulted.

There is an extremely strong perception that the existing system provides a tax break to the payor and an unfair tax burden on the custodial parent, who is treated differently than a married parent who does not have to pay tax on money they devote to their children, though there is a logical tax argument that when you treat the two units as separate family units, the existing system is appropriate. This is not a view shared by the great majority of custodial parents.

elle a bénéficié jusqu'ici parce que l'argent ne serait plus considéré comme un revenu. Le ministère lui a rétorqué qu'elle se trompait et qu'elle ne perdrait pas cet avantage.

Le président: Pour être clair, Mme Beattie comprend qu'elle peut maintenant déduire ces frais.

M. Campbell: En effet, et maintenant, elle conteste le principe. Je tiens à affirmer aux fins du procès-verbal que, lorsqu'elle a comparu devant le comité des finances, elle a déclaré qu'il s'agissait d'une conséquence fortuite et malheureuse, et elle a exigé qu'elle soit corrigée. Il n'a jamais été question qu'elle perde cette déductibilité. Apparemment, cela ne lui suffit pas.

Ma deuxième intervention porte sur le droit de cotisation à un REÉR. Cette question a fait l'objet elle aussi d'un grand débat devant le comité des finances de la Chambre des communes. Quant à la question de savoir s'il s'agit ou non d'un revenu pour le conjoint, nous parlons de la pension alimentaire. L'on pourrait soutenir qu'on n'aurait jamais dû la considérer comme un revenu sur lequel on calculerait la cotisation à un REÉR.

M. Horner voudrait peut-être intervenir sur d'autres questions.

M. Horner: Je suis accompagné de Mme Natalie Martel. Nous travaillons tous les deux sur cette question depuis un certain temps.

Je voudrais répondre aux observations de Mme Beattie. C'est une question très difficile. Comme elle l'a mentionné, il y a des gens dont la situation serait meilleure dans un système de déduction et d'inclusion, et il y en a d'autres qui seraient favorisés dans un système où il n'y a ni déduction ni inclusion. Le choix n'est pas facile à faire. Certaines personnes seront toujours favorisées.

Les tribunaux et les stratèges s'intéressent à cette question depuis un certain nombre d'années. Un comité fédéral-provincial-territorial a élaboré des lignes directrices au cours des années 90, et ces lignes directrices sont entrées en vigueur ce mois-ci. Le comité a consulté notamment des avocats spécialistes du droit de la famille et des parents ayant la garde pendant toute cette période. Le processus d'élaboration de cette politique a été long.

La décision finale d'adopter une politique de non-déduction et de non-inclusion a été fondée sur le fait que la plupart des parents ayant la garde estimaient que le système actuel n'était avantageux ni pour eux ni pour leurs enfants. Nous avons examiné d'autres systèmes, comme je l'ai dit tout à l'heure, y compris le système facultatif, et ils ont été rejetés par la majorité des personnes que nous avons consultées.

Il y a des gens qui ont nettement l'impression que le système actuel donne un allégement fiscal aux payeurs et impose un fardeau injuste au parent ayant la garde, qui est traité différemment par rapport à un parent marié qui n'est pas obligé de payer d'impôt sur l'argent qu'il consacre à ses enfants, même s'il existe un argument logique en matière fiscale selon lequel lorsqu'on traite les deux ensembles comme entités familiales distinctes, le système actuel est adéquat. Ce n'est pas une opinion partagée par la grande majorité des parents ayant la garde.

There is also strong concern by custodial parents that they have an extremely difficult time finding the resources at tax time to pay the tax bill. When they got money each month and they had children's needs, they would spend that money. We heard case after case of people trying to pay instalments on their tax bill from previous years with Revenue Canada, meanwhile making ends meet with the money they were getting this month.

Finally, returning to the elective system, when that was discussed with these groups, there was a real concern that they would be forced, under threat of violence or whatever, to do whatever was advantageous for the spouse — the man in most cases — and that this would not provide a benefit for them. This would complicate and increase the difficulty of getting an agreement. We were startled by how strongly it was rejected by custodial parents.

The Chairman: Mr. Horner and Ms Beattie, thank you for your comments. They were helpful to us. My suspicion is this is not an issue that will go away with the 1996 budget or this bill. Inevitably we will be back to face this issue again in a relatively short period of time.

Senators, can I have a motion to dispense with clause by clause on the bill?

Senator Kenny: I will give you the motion if you let me ask a question first.

It seems to me that people going through the process of a breakup are going through a very traumatic period. It is hard to image imagine how anyone going through a breakup will not be worse off financially.

What I do not understand is why the department would not want to opt for as many options as possible or a menu approach, if you will. Why do you have a one-size-fits-all approach?

Mr. Horner: That is the point that I made as I finished up, that we did canvass that idea.

Senator Kenny: I heard the canvassing part. I heard you say the overwhelming majority felt a certain way.

Is there something fundamentally wrong with saying you can choose between A, B, C or D?

Mr. Horner: What is different is that the choice is being made in the middle of a process marked by the fact that there is a breakdown of civility between the parties and extreme antagonism. That interferes with the idea of giving people options and making the decision more complex.

Senator Kenny: I accept that there will be a lack of civility. I am not sure why that would necessarily preclude options; however, there you are.

The Chairman: I am with you.

Senator Kenny's point is if you had a range of options including the option contained in the bill, that is still an option for the vast majority of what Mr. Horner speaks about. The only loser would be the federal Consolidated Revenue Fund. My suspicion is that De plus, les parents ayant la garde sont fortement préoccupés par le fait qu'ils ont énormément de mal à trouver des ressources pour payer leurs impôts à la fin de l'année. Quand ils recevaient de l'argent chaque mois, ils préféraient répondre aux besoins de leurs enfants. Nous avons entendu à maintes reprises des gens qui essayaient de payer petit à petit leurs impôts des années précédentes tout en essayant de joindre les deux bouts avec leurs revenus mensuels.

Enfin, pour revenir au système facultatif, lorsque nous en avons discuté avec ces groupes, ils craignaient vraiment qu'on les oblige, en les menaçant de violence par exemple, à faire ce qui était avantageux pour le conjoint — c'est-à-dire pour l'homme dans bien des cas —, et ils n'en bénéficieraient pas. Cela compliquerait les choses, et l'accord serait plus difficile à obtenir. Nous étions très surpris de la vigueur avec laquelle les parents ayant la garde ont rejeté cette mesure.

Le président: Monsieur Horner et madame Beattie, je vous remercie pour vos interventions. Elles nous ont été très utiles. Je présume que la question ne disparaîtra pas avec le budget de 1996 ni avec ce projet de loi. Nous allons inévitablement revenir sur cette question avant longtemps.

Sénateurs, puis-je avoir une motion nous dispensant de procéder à l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Kenny: Je vous donnerai la motion si vous me laissez d'abord poser une question.

Il me semble que les couples qui se séparent traversent une période très traumatisante. Il est difficile d'imaginer qu'une personne qui divorce n'éprouve pas de difficultés financières.

Je ne comprends pas pourquoi le ministère ne veut pas offrir autant d'options que possible, ou un menu, si vous voulez. Pourquoi proposez-vous la même solution à tout le monde?

M. Horner: Justement, en terminant ma dernière intervention, j'ai dit que nous avons fait des consultations à ce sujet.

Le sénateur Kenny: J'ai entendu la partie sur la consultation. Vous avez dit qu'une majorité écrasante pensait d'une certaine façon.

Est-il fondamentalement mauvais de dire qu'on peut choisir entre les options A, B, C ou D?

M. Horner: Ce qui est différent, c'est que le choix est fait dans le cadre d'un processus marqué par une rupture de civilité et un antagonisme extrême entre les parties. Cela ne cadre pas avec l'idée de donner des options aux gens et rend la décision plus complexe.

Le sénateur Kenny: Je conviens qu'il y aura manque de civilité. Mais je ne vois pas en quoi cela nous empêche de proposer des options; quoi qu'il en soit, nous en sommes là.

Le président: Je partage votre avis.

Le sénateur dit que, si l'on avait une série d'options comprenant celle qui figure dans le projet de loi, c'est toujours une option pour la grande majorité que M. Horner a mentionnée. Le seul perdant serait le Trésor fédéral. Je présume que c'est un that is a bigger driver of the decision here than has been necessarily put on the table today.

Thank you very much, Mr. Horner.

Is there a motion to dispense with clause by clause?

Senator Kenny: I so move.

The Chairman: Is there a motion to report the bill unamended, although I must say, with modest reticence?

Senator Stewart: We ought to do more than simply report the bill. The initial discussion we had this morning made it very clear that there is something wrong in the process. The problem is likely not in the Department of Finance but in the procedures of the other place.

Senator Kelleher: The Prime Minister's Office.

Senator Stewart: It is not the present Prime Minister's Office. It goes back to changes made in the rules of the House of Commons some time ago.

The discussion we have just completed is a practical example of the kind of problem that getting a bill like this at the last moment raises. It is new territory for me. I am beginning to see some lights. However, I am far from the end of the discussion. I feel very uneasy about the situation in which I find myself.

Senator Angus: I agree.

The Chairman: I am more than happy to go beyond reporting the bill unamended. I will enthusiastically take or support any other steps.

Senator Angus: Can we not amend it?

Senator Stewart: Perhaps what you ought to say is that there will probably be great reluctance in this committee to deal with complicated tax legislation which comes to us. Here we get into difficulties.

Senator Angus: We are presented with no choice. We are without the opportunity to exercise a diligent examination.

The Chairman: I will be happy to say that in the chamber, which is the most I can do. However, perhaps the most effective thing to do would be to write a letter to the key players in this system who would be the Government House Leader, the Minister of Finance and the leader's office to make it clear that we do not want to be put in this position again. I am more than happy to do that

Senator Stewart: Try that. When that fails, we will have to try something else.

Senator Kenny: Has the committee not sent this message previously?

The Chairman: In fairness, just so we are clear, we sent the message back with respect to, not dissolution, but prorogation.

facteur qui a été plus important dans la décision que tous les autres qu'on a présentés aujourd'hui.

Merci beaucoup, monsieur Horner.

Y a-t-il une motion nous dispensant de l'étude article par article?

Le sénateur Kenny: Je le propose.

Le président: Y a-t-il une motion pour renvoyer le projet de loi sans modifications, même si je dois dire qu'il y a un peu de réticence?

Le sénateur Stewart: Nous ne devons pas nous contenter de renvoyer simplement le projet de loi. Dans le débat initial que nous avons eu ce matin, il était très clair que le processus comporte des lacunes. Le problème ne découle probablement pas du ministère des Finances, mais plutôt des procédures de l'autre chambre.

Le sénateur Kelleher: Du bureau du premier ministre.

Le sénateur Stewart: Il ne provient pas du bureau du premier ministre actuel. Cela remonte aux changements apportés aux règles de la Chambre des communes il y a un certain temps.

La discussion qui vient de se terminer est un exemple concret du genre de problème que l'on rencontre lorsqu'on reçoit un projet de loi comme celui-ci à la dernière minute. C'est la première fois que je me trouve devant cette situation. Je commence à m'y familiariser. Cependant, le débat est loin d'être terminé. Je me sens très mal à l'aise dans la situation actuelle.

Le sénateur Angus: Moi aussi.

Le président: Je serais plus que ravi d'en faire plus que de renvoyer le projet de loi sans modifications. J'accepterai avec enthousiasme toute autre mesure.

Le sénateur Angus: Ne pouvons-nous pas le modifier?

Le sénateur Stewart: Vous devriez peut-être dire que les membres de ce comité seront probablement très réticents à examiner les lois fiscales compliquées qui nous sont soumises. Cela nous met dans une situation difficile.

Le sénateur Angus: On ne nous donne pas le choix. Nous n'avons pas l'occasion de procéder à un examen diligent.

Le président: Je serai heureux de le dire sur le parquet, et c'est le maximum que je puisse faire. Toutefois, il serait peut-être plus efficace d'envoyer une lettre aux principaux intervenants dans ce système, à savoir le leader du gouvernement en Chambre, le ministre des Finances et le bureau du chef, pour leur signifier clairement que nous ne voulons plus qu'ils nous mettent dans cette situation. Je serai ravi de le faire.

Le sénateur Stewart: Essayez. Si cela ne fonctionne pas, nous devrons essayer autre chose.

Le sénateur Kenny: Le comité n'a-t-il pas déjà envoyé ce message?

Le président: Franchement, à titre d'éclaircissement, nous avons envoyé le message au sujet de la prorogation et non pas de la dissolution. In fact, we held bills back. We did not deal with bills in June; we dealt with them in the fall. We held a bill back through prorogation.

Having initially established the issue of delay over the summer, which we then did because they gave us a bill on June 16 one year, we dealt with exactly the same problem and again had a bill that had to go through prorogation and start over. This is the first time we have faced this problem over dissolution.

Senator Kenny: Is there harm if this issue were to be delayed six months?

The Chairman: There is because it will require that this bill return to square one again as opposed to simply being delayed.

Senator Stewart: I reviewed the question of the status of tax proposals in 1969. That is how I happen to know about the British legislation. I remember a little about their process.

There was a difficulty in dealing with it in Canada in the way that it is dealt with in the U.K. As a result of the Parliament Act of 1911, the House of Lords is very restricted on money bills whereas the Senate of Canada is not restricted.

They could make a rule there which applied to their House of Commons, one which gave them a schedule up to which they could live. When we sought a comparable approach for Canada, we could not do it because of the Senate. Our powers are not restricted as they are in the United Kingdom.

Apparently, this question was looked at again in about 1985. We ought to return to this a third time. There must be some technique by which we can deal with this business of taxes being introduced which are, in good law, illegal until months or perhaps even years later.

The Chairman: I shall ask Dr. Goldstein, our researcher, to give us a report on that as soon as we come back in the fall.

Senator Austin: I share the committee's view that we are not being given our normal opportunity to examine tax proposals carefully which are controversial and need careful examination. However, I do not intend to agree that the committee not act on this legislation. These proposals have been discussed for so long and have been debated in other places. Tax certainty requires that we act; however, I agree that we give due notice.

If we are to examine the issue of time, we might review a different and somewhat revolutionary alternative to the parliamentary system of having the tax proposals that are embodied in a ways and means motion made as a white paper proposal, which would not have the force of law. It could then be debated, as is done in the American system, and finally engrossed in legislation after a period of debate. I do not intend to dwell there.

En fait, nous avons retenu des projets de loi. Nous n'en avons pas examiné en juin; nous l'avons fait à l'automne. Nous avons retenu un projet de loi pendant la prorogation.

Après avoir initialement établi la question du retard au cours de l'été, ce que nous avons fait parce qu'on nous a donné un projet de loi le 16 juin une année, nous avons fait face au même problème en recevant encore un projet de loi qui devait être examiné pendant la prorogation. C'est la première fois que nous rencontrons ce problème pendant la dissolution.

Le sénateur Kenny: Y aurait-il un problème si la question était retardée de six mois?

Le président: Oui, parce que dans ce cas-là, il faudra repartir à zéro et il ne s'agira pas tout simplement de retarder les choses.

Le sénateur Stewart: En 1969, je me suis penché sur la question des propositions fiscales. C'est ainsi que j'ai dû me renseigner sur la loi britannique, et je me rappelle assez bien du processus.

On a constaté que la façon dont on procédait en Grande-Bretagne ne pourrait pas s'appliquer au Canada. L'Acte du Parlement de 1911, là-bas, impose des restrictions très serrées à la Chambre des lords dans le cas des mesures financières, tandis que le Sénat du Canada est libre de ce genre de restrictions.

En Grande-Bretagne, on a prévu une règle qui s'applique à la Chambre des communes, une sorte de consigne à laquelle elle doit se tenir. Quand on a demandé le même genre d'approche pour le Canada, on a constaté que nous ne pouvions pas le faire à cause du Sénat. Contrairement à ceux de la Chambre haute britannique, les pouvoirs du Sénat canadien ne sont pas restreints.

Il semble que cette question soit revenue sur le tapis en 1985. Il faudra peut-être l'aborder une troisième fois. Il doit bien exister un moyen qui nous permette de régler cette question des impôts qui sont perçus illégalement pendant des mois et souvent des années.

Le président: Je vais demander à M. Goldstein, notre attaché de recherche, de nous faire un rapport là-dessus dès notre retour à l'automne.

Le sénateur Austin: Je partage l'opinion de mes collègues du comité qui disent que nous ne disposons pas du temps voulu pour examiner attentivement les mesures fiscales controversées et qui exigent notre attention la plus soutenue. Toutefois, je n'irais pas jusqu'à recommander que le comité ne se prononce pas sur ce projet de loi. Ces mesures ont été discutées longuement ailleurs. Il faut absolument que nous nous prononçions pour éviter l'incertitude en matière fiscale. Cependant, je reconnais qu'il faudrait donner les avis qui s'imposent.

S'il se trouve que nous étudiions la question du temps qui nous est imparti, nous pourrons peut-être envisager une solution quelque peu révolutionnaire et différente du régime parlementaire, à savoir que les propositions fiscales que contient la motion des voies et moyens soient présentées sous forme de livre blanc qui n'aurait pas force de loi. Elles pourraient être débattues, comme cela se fait aux États-Unis, et être mises sous forme de dispositions législatives par la suite après le débat. Mais je m'en tiendrai à cela.

If this committee is interested in the expeditious handling of weighty measures of this kind, it is not without sin because we do have the ability to employ the pre-study technique. We do not have to wait until legislation grinds its dilatory way through the House of Commons. The pressure for drafting bills in the Department of Finance and the Department of Justice must be onerous, given the body of legislation for which they are responsible.

Mr. Chairman, I would ask that this committee pre-study technical and tax policy matters, not legislation as a whole. I served on this committee for many years prior to your chairmanship, and this process was a satisfactory way of giving the members of this committee the answers they needed in a timely way to deal with legislation when it actually came forward.

The Chairman: This is not the time to debate that subject. I am happy to agree that we should look at that when we come back in the fall. As you know, I have been an adamant opponent of pre-study for all kinds of reasons. However, if the committee were to decide to do a pre-study on the specific set of issues you pointed out, such as tax policy, perhaps that is a reasonable exception. I would be quite happy to consider that in the fall.

Senator Kenny: I would observe that pre-study is an anathema to the opposition side.

The Chairman: In fairness, there are members of the government who are not sure if the Liberals on this committee are on the government side or the opposition side.

Senator Kenny: Fair enough, and vice versa. That is fine.

The other concern I had, which is more a question of Senator Austin, is that in the system of pre-study that you had, did you have an opportunity to make the report public?

Senator Austin: The pre-study was in public; it was not *in camera*. We had witnesses.

Senator Kenny: Was the report you prepared issued in public as well?

Senator Austin: No, we did not issue a report.

Senator Kenny: That would be a major feature from my perspective.

Senator Austin: We did not issue a report, but our hearings and debates were public. We then waited for the legislation; however, we had pre-studied the legislation, which is what it is.

Senator Kenny: I follow that. My point is that unless this committee goes on the record with its view about the legislation, I would not be up for pre-study.

Senator Austin: I do not agree with that conclusion at all.

Senator Kenny: It is an institutional question.

Le comité veut que des mesures aussi importantes soient traitées avec diligence, mais il pourrait faire mieux lui-même, car nous pourrions très bien nous prévaloir d'une étude préalable. Il n'est pas nécessaire que nous attendions qu'un projet de loi soit passé par toutes les étapes à la Chambre des communes. Au ministère des Finances et au ministère de la Justice, les exigences de rédaction de projets de loi doivent être énormes, étant donné les responsabilités respectives de ces ministères.

Monsieur le président, je demande que le comité ait la possibilité de procéder à une étude préalable des questions techniques et des politiques fiscales, une telle étude ne devant pas porter sur tous les projets de loi. Avant que vous ne soyez président, j'ai siégé pendant des années à ce comité et j'ai pu constater que cette façon de faire donnait les résultats voulus car elle permettait aux membres du comité d'obtenir en temps opportun réponse à leurs questions et d'être prêts au moment où ils étaient saisis du projet de loi.

Le président: Le moment est mal choisi pour discuter de cette question. Je conviens toutefois tout à fait qu'il nous faudra nous pencher là-dessus à notre retour à l'automne. Comme vous le savez, je me suis toujours opposé de façon catégorique à toute étude préalable, pour bien des raisons. Toutefois, si les membres du comité décidaient qu'une étude préalable sur les questions précises que vous avez citées s'impose, la politique fiscale par exemple, je considérerais cela pour ma part comme une exception de bon aloi. Je serai très heureux d'en prendre note cet automne.

Le sénateur Kenny: J'ajouterai que les études préalables sont la bête noire de l'opposition.

Le président: Il faut bien dire cependant qu'il y a des députés ministériels qui ne savent pas très bien dire si les libéraux siégeant au comité défendent le point de vue du gouvernement ou celui de l'opposition.

Le sénateur Kenny: Tout à fait, mais l'inverse est vrai aussi. C'est très bien ainsi.

Maintenant, je voudrais plutôt poser une question au sénateur Austin. Vous avez fait des études préalables mais pouviez-vous rendre votre rapport public?

Le sénateur Austin: L'étude se faisait en public et non pas à huis clos. Nous entendions des témoins.

Le sénateur Kenny: Le rapport que vous avez préparé a-t-il été diffusé?

Le sénateur Austin: Nous n'avons pas préparé de rapport.

Le sénateur Kenny: Selon moi, ce pourrait-être un élément majeur.

Le sénateur Austin: Nous n'avons pas préparé de rapport mais nos délibérations et nos débats étaient publics. Ensuite, nous avons attendu le dépôt du projet de loi. Toutefois, nous avions bien fait une étude préalable du projet de loi.

Le sénateur Kenny: Je comprends. À moins que le comité ne donne officiellement son point de vue sur la mesure, je ne préconise pas que l'on procède à une étude préalable.

Le sénateur Austin: Je ne suis pas du tout d'accord avec vous.

Le sénateur Kenny: La question est institutionnelle.

Senator Austin: The purpose is to pre-study, not pre-conclude. A pre-study influences, let us hope, debate in the House of Commons and amongst the public. The legislation then comes to us. They are on notice. However, we do not make our own position inflexible and hard. It allows us to stay open to consider whatever else happens after our pre-study.

Senator Kenny: Do we need to report this bill now, or can we wait until this evening?

The Chairman: I need to report the bill now in order to have third reading tomorrow.

Senator Kenny: What about the legislation you get tonight?

The Chairman: We will deal with it on Saturday, as I understand.

Senator Kenny: If we are doing third reading on Saturday, could we not do this then?

The Chairman: Technically, we could. However, I should like to get rid of it at this stage.

Senator Austin: I should like to know why Senator Kenny is making the suggestion.

Senator Kenny: The committee has already sent the message once. The opportunity to rally troops in the other place might prove interesting.

The Chairman: Do I have a motion to report the bill as unamended?

Senator Austin: I so move. However, it is with the greatest reluctance because there is so much in this bill I do not like.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Kelleher: We will go along with it.

The committee adjourned.

Le sénateur Austin: Le but est de faire une étude préalable et non pas de tirer une conclusion hâtive. Toute étude préalable peut, espérons-le, influencer le débat à la Chambre des communes et dans l'opinion publique. Après cela, nous sommes saisis d'un texte législatif. Îl ne s'agit cependant pas pour nous de nous enferrer dans une position rigide. Nous pouvons très bien garder l'esprit ouvert et prendre en compte ce qui s'est passé après l'étude préalable.

Le sénateur Kenny: Devons-nous faire rapport de ce projet de loi dès maintenant ou cela peut-il attendre ce soir?

Le président: Il faut en faire rapport maintenant si nous voulons qu'il y ait troisième lecture demain.

Le sénateur Kenny: Et les mesures législatives que nous aurons ce soir?

Le président: Si je ne m'abuse, ce sera pour samedi.

Le sénateur Kenny: Puisqu'il y aura une troisième lecture samedi, pourquoi pas celle-ci également?

Le président: Ce serait possible en pratique. Toutefois, j'aimerais bien en finir tout de suite.

Le sénateur Austin: Je voudrais savoir pourquoi le sénateur Kenny propose cela.

Le sénateur Kenny: Le comité a déjà bien fait connaître son opinion. Il serait intéressant de voir si nous pouvons faire des adeptes dans l'autre endroit.

Le président: Quelqu'un peut-il présenter une motion pour que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement?

Le sénateur Austin: Je propose cette motion. Toutefois, je le fais avec beaucoup d'hésitation parce qu'il y a beaucoup de choses dans ce projet de loi qui me déplaisent.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kelleher: Soit.

La séance est levée.

APPENDIX 5900-B1/C-92, 26 41%

OTTAWA

Room 418/Pièce 418

West Block/Édifice de l'Ouest
(613) 995-9666

Fax (613) 947-4622



TORONTO 1214 Eglinton W./1214 Eglinton O. Toronto, Ontario M6C 2E3 (416) 789-7243 Fax (416) 789-9721

Appendix 5900 B1/C-92, 26 "1"

BARRY CAMPBELL MP Déouté, St. Paul's

April 9, 1997

Senator Jack Austin

304 Victoria Building

Re: Foreign Reporting Rules

Dear Senator,

I am writing to respond to a proposal which was put to me when I met with the members B.C. caucus to discuss the foreign reporting rules proposed in the 1995 Budget and released in 1996. The issue is whether it would be possible to exempt from these rules foreign assets that were owned by residents of Canada at a time when they were non-resident (i.e., to only require that the reporting requirement apply to assets a Canadian resident transfers out of Canada).

As you may know, the foreign reporting rules are contained in the Notice of Ways and Means Motion for the 1996 Budget legislation which is expected to be brought forward this week. As a result, I am taking this opportunity to respond to this proposal and to inform you of the consideration given to this proposal so that you will be in a position to answer any inquires which may be made.

Integral to our system of income taxation is the concept that residents of Canada should be taxed on their worldwide income (the "worldwide income concept"). But for this rule, Canadians would be encouraged, by virtue of Canadian tax policy, to invest in countries with lower rates of tax than Canada. Not only would this create a bias in favour of offshore (tax haven) investment over domestic investment, but it would produce inequities in terms of the tax burden borne by Canadians who invested in their country and those who invested offshore.

The foreign reporting rules are based on the worldwide income concept; that is, they are intended to ensure that residents of Canada declare and pay tax on their worldwide income. Providing an exemption from the reporting rules for foreign assets owned while a person was non-resident would seriously undermine the purpose of the reporting rules, as well as Revenue Canada's ability to administer and enforce the worldwide income concept. More seriously, such an exception would tacitly discourage new residents from investing or re-investing their funds in Canada. It would also create the perception, in the minds of Canadian residents, that immigrants to Canada may not bear their fair share of the

tax burden. If the proposal was to be accepted, two different rules would apply to Canadian residents. Suffice it to say that this is not a viable tax policy alternative. Canadian tax laws currently provide a measure of flexibility with respect to the taxation of new immigrants on income from assets owned prior to becoming Canadian residents. Immigrants to Canada who transfer their foreign investments to a non-resident trust (commonly referred to as an "immigration trust") on becoming resident are not subject to Canadian taxation on the income arising from such investments for a period of 5 years. This provides new residents with a transition period in which to adjust to Canadian tax rules while minimizing the inequities referred to above.

It should be noted that the reporting rules released in 1996 have undergone significant changes as a result of discussions with members of the BC caucus and extensive taxpayer consultations. In particular, the Department of Finance and Revenue Canada have consulted with the Canadian Chinese Business Development Association of B.C. In general, these changes appear to have been well-received.

In a Vancouver Sun article published the day after the changes to the reporting rules were announced, Don Cowan, KPMG's Director of Asia-Pacific Tax, is quoted as saying: "They're definitely listening to the concerns of taxpayers and making some compromises". For instance, the first filing deadline for an information return has been extended one year from April 30, 1997 to April 30, 1998. Also, new immigrants will not be required to disclose their foreign investments for the year in which they first become resident of Canada. For a detailed description of the changes, you may refer to Department of Finance News Release 96-093 released on December 5, 1996, a copy of which is attached.

In addition to these changes, Revenue Canada has agreed to review, after 1998, the \$100,000 threshold for the reporting of foreign investment property to determine its continued appropriateness. The Minister of National Revenue has also clarified that, in keeping with the extension of the filing deadline for the first foreign property information return to April 30, 1998, the three questions on the 1996 tax return relating to foreign property reporting are not required to be answered by taxpayers in filing their 1996 tax returns.

As I mentioned, the reporting requirements (as refined) will be contained in legislation being debated in the House this week and at committee next week. As such, I trust that the information contained in this letter will be of assistance to you.

Sincerely,

Barry Campbell MP

St. Paul's

ANNEXE 5900-B1/C-92, 26 «1»

Le sénateur Jack Austin 304 - Édifice Victoria

Objet : Règles relatives à la déclaration des biens détenus à l'étranger

Le 9 avril 1997

Monsieur le Sénateur,

Lors d'une rencontre avec les membres du caucus de la Colombie-Britannique, j'ai discuté des règles proposées dans le budget de 1995 et rendues publiques en 1996 concernant la déclaration des biens détenus à l'étranger. Il s'agissait de savoir s'il est possible de soustraire à leur application les biens détenus à l'étranger par des résidents du Canada qui, à un certain moment donné, ne résidaient pas ici (en somme, de n'appliquer les règles qu'aux biens qu'un résident canadien transfère à l'étranger).

Comme vous le savez peut-être, ces règles sont incluses dans l'Avis de motion de voies et moyens visant à adopter la loi de mise en oeuvre du budget de 1996 qui doit être débattu cette semaine. Je profite donc de l'occasion pour vous exprimer mon opinion à ce sujet et vous informer de la réflexion à laquelle il a donné lieu, de sorte que vous puissiez répondre à toute question qui pourrait être posée à ce sujet.

Un principe inhérent à notre régime fiscal consiste à taxer les résidents du Canada en fonction de leur revenu mondial. En l'absence d'un pareil principe, la politique fiscale canadienne encouragerait les Canadiens à investir dans des pays dont le taux d'imposition est plus faible que le nôtre. Autant l'investissement à l'étranger (paradis fiscaux) serait privilégié par rapport à l'investissement ici même, autant il romprait l'équilibre du fardeau fiscal, alourdissant celui des Canadiens qui investissent chez eux.

Les règles de déclaration du revenu étranger reposent sur le principe du revenu mondial, c'est-à-dire qu'elles font en sorte que les résidents canadiens déclarent leur revenu mondial et paient de l'impôt sur les revenus réalisés à l'étranger. Prévoir une exemption pour les biens détenus à l'étranger alors que le propriétaire n'était pas un résident du Canada minerait gravement la raison d'être des règles ainsi que la capacité de Revenu

- 2 -

Canada d'appliquer et de faire respecter le principe du revenu mondial. Fait encore plus grave, pareille exemption reviendrait à décourager de manière tacite les nouveaux résidents d'investir ou de réinvestir leur argent au Canada. Elle donnerait aussi l'impression aux résidents canadiens que les nouveaux venus au Canada n'assument peut-être pas leur juste part du fardeau fiscal. Si cette proposition venait à être adoptée, il existerait au Canada un régime de deux poids, deux mesures. Je me contenterai de dire qu'il ne s'agit pas, selon moi, d'une option viable sur le plan fiscal. Les lois fiscales canadiennes prévoient actuellement une certaine souplesse quant à la taxation du revenu tiré par de nouveaux immigrants de biens qu'ils possédaient avant de devenir des résidents canadiens. Les immigrants canadiens qui transfèrent leurs investissements étrangers dans une fiducie non résidante lorsqu'ils obtiennent le statut de résident ne sont pas visés par la loi canadienne de l'impôt sur le revenu pendant cinq ans. On prévoit à l'intention des nouveaux résidents une période de transition en vue de leur donner le temps de s'adapter à la réalité fiscale canadienne tout en réduisant au minimum les iniquités déjà mentionnées.

À noter que les règles rendues publiques en 1996 ont été considérablement modifiées à la suite de discussions avec des membres du caucus de la Colombie-Britannique et d'intenses consultations avec des contribuables. Le ministère des Finances et Revenu Canada ont en effet consulté, notamment, la Canadian Chinese Business Development Association of B.C. qui semble en règle générale avoir fait bon accueil aux changements.

Selon un article paru dans le Vancouver Sun le jour suivant l'annonce des changements, Don Cowan, directeur des affaires fiscales pour l'Asie-Pacifique de KPMG, aurait déclaré: «Ils sont nettement à l'écoute des contribuables et font des compromis». Ainsi, la première échéance pour présenter une déclaration a été prolongée d'un an, passant du 30 avril 1997 au 30 avril 1998. De plus, les nouveaux immigrants ne seront pas tenus de déclarer leurs investissements à l'étranger pour l'année durant laquelle ils acquièrent le statut de résidents canadiens. Pour en savoir davantage au sujet des changements, vous pouvez consulter le communiqué 96-093 qu'a diffusé le ministère des Finances le 5 décembre 1996 et dont vous trouverez copie en annexe.

Outre ces changements, Revenu Canada a accepté d'évaluer après 1998 l'opportunité de maintenir le seuil de 100 000 \$ fixé pour la déclaration de biens d'investissement à l'étranger. Le ministre du Revenu national a aussi précisé que, compte tenu du nouveau délai prévu pour la production de la première déclaration de biens étrangers, les contribuables ne sont pas obligés, dans leur déclaration de revenus de 1996, de répondre aux trois questions concernant les biens détenus à l'étranger.

- 3 -

Comme je le précisais au début de ma lettre, les exigences (modifiées) relatives à ces déclarations seront incluses dans des lois dont doit débattre la Chambre cette semaine et en comité la semaine prochaine. J'espère que ces renseignements vous seront utiles.

Agréez, Monsieur le Sénateur, l'assurance de ma considération.

Le député de St.Paul's,

Barry Campbell



APPENDIX 5900-B1/C-92, 26 «2»

Appendix 5900 B1/C-92, 26 "2"

Opening Statement on

Bill C-92

Income Tax Budget Amendments Act, 1996

Budget implementation legislation: Taxation of child support payments

to

The Standing Senate Committee on Banking, Trade & Commerce

by

Elisabeth Beattie

April 24, 1997

1. INTRODUCTION

Mr. Chairman, it is a pleasure to appear as a witness today as you review Bill C-92, the Income Tax Budget Amendments Act, 1996.

I will be commenting on amendments which relate to the tax treatment of child support.

The proposals are to take effect shortly and any appearance at this late date is a little like stepping in front of a high-speed train. I appeared before the Standing Parliamentary Committee on Finance on April 14. Though I have no illusions about my capacity to alter this legislation, I hope that my presentation will give you pause if you are inclined to rubber stamp it.

I believe I bring a useful perspective to this debate. I have been a single parent since 1980. I have three children aged 19, 22 and 24. Enforcement of support orders has been an ongoing problem. I have academic training in taxation, but my experience on this issue has come primarily from doing my own tax returns and learning to manage limited resources in a context of financial uncertainty. I was not well-informed about financial matters at the time of divorce. I became so out of necessity.

In assessing the budget proposals, I have taken a practical approach.

2. PRESENT TAX TREATMENT - PROGRESSIVE AND "MODERN"

Contrary to public perception, the "deduction/inclusion" tax system put in place 54 years ago makes a great deal of sense. It has stood the test of time and is remarkably sensitive to the needs of single parents in today's difficult economic and social environment.

Intact families benefit from a variety of income-splitting strategies. The "deduction/inclusion" system provides a form of income splitting to divorced or separated couples. It recognizes the difficult economic realities they face, namely the unavoidable and inefficient duplication of capital costs involved in raising one set of children in two households.

The child support deduction compensates the non-custodial parent for the loss of the children as dependents-for-tax-purposes. It also provides the means to pay the high levels of child support which are necessary to meet the needs of children.

For their part, custodial parents include child support as income and are able to claim the children as dependents-for-tax-purposes and all that follows from that, including:

- the equivalent-to-spouse credit
- transfers of tuition and education tax credits from children
- the medical expenses tax credit
- the child tax benefit and associated working income supplement.
- the GST and provincial sales tax credits

The treatment of periodic child support as income to the custodial parent has important implications.

It recognises the recipient's household as an independent entity, which is important symbolically and reflects the reality of divorce. In contrast to specific-purpose payments such as medical expenses, recipients are not required to account for monthly payments, either to the payer or to the court.

There are important tax benefits to the recipient which flow directly from the treatment of child support as taxable income. These benefits address "modern" problems and help to mitigate any unfavourable tax consequences for upper income custodial parents:

- child support is "earned income" for the purposes of RRSP contribution room, and
- legal fees paid to enforce child support orders are deductible

When applied properly, the potential benefits of the "deduction/inclusion" system are, in fact, translated into higher net child support than could be achieved under "no deduction/no inclusion" for the majority of recipients.

When applied properly, the non-custodial parent is not the recipient of the income splitting benefit, but rather the conduit.

The tax change was promoted as the answer to judicial inconsistency and complex tax calculations. Those were old issues. They had been addressed in January 1995 when the Federal/Provincial/ Territorial Family Law Committee published child support guidelines with the tax implications built in.

3. ADVERSE CONSEQUENCES OF PROPOSED TAX TREATMENT

3.1 Regressive income redistribution

The government acknowledges that the elimination of the deduction for support payers will result in a massive tax windfall to federal and provincial governments. Estimates range from \$410 million to \$1 billion.

I don't want to dwell on this aspect of the legislation. Suffice it to say that the windfall will not find its way back into the hands of the children from whom it is being diverted. That in itself should have caused the government to resist political pressures.

Exhibit 1 is a letter to Rosemarie Popham, the National Coordinator of Campaign 2000. This letter describes the severe impact that the new rules would have had on my own child support awards. Exhibit 2 is an excerpt from my opening statement to the Parliamentary Committee. It analyses the nature and extent of the income redistribution.

There are, however, other difficulties which arise from the change in the tax treatment of child support, namely two adverse tax consequences which I believe were overlooked by policy-makers during the many years that this policy was being developed. Had government officials done their homework and had these consequences been brought to the attention of single parents in the development period, I believe that you would not have Bill C-92 before you in its present form. These tax consequences will add to the tax windfall to federal and provincial governments.

3.2 Loss of RRSP contribution room

Under the old rules, child support was classified as "earned income" for the purposes of calculating RRSP contribution room. Under "no deduction/no inclusion", child support is no longer part of the calculation. The result is a reduction in RRSP contribution room for all recipients whose child support orders fall under the new rules and whose remaining "earned income" is less than \$75,000. That group would include most single parents.

This benefit provides single parents with the means to take responsibility for themselves.

To enact a policy that results in the elimination of this benefit across-the-board, flies in the face of other government policies which are preaching self-reliance.

For some single parents, child support is the only significant "earned income" they have. Even when there are insufficient resources to make RRSP contributions in the present, another amendment in Bill C-92 allows unused contribution room to be carried forward *indefinitely*. There is always the possibility of improved financial circumstances in the future and the benefit of deducting the saved dollars from taxable income would still not be lost.

Given that older women are particularly vulnerable to poverty, together with the fact that most single custodial parents are women, losing this benefit is yet another blow to a group that is already struggling. Notwithstanding its importance, the analyses and position papers underlying the proposed tax change gave no consideration to this tax benefit and its direct link to the tax status of child support.

3.3 Non-deductibility of legal fees paid to enforce child support orders

The 1996 General Tax Guide states: "You can deduct the [legal] fees you ... incurred to collect late alimony or maintenance payments that you will include in income." (emphasis added)

Under "no deduction/no inclusion", child support will not be included in income. It follows that legal fees paid to enforce child support orders would not be deductible for all child support orders which fall under the new rules. Presumably the deduction for spousal support would remain since spousal support continues to be included in income.

This result would reflect the general tax principle of non-deductibility of expenses related to income which is not subject to tax, and is, for example, consistent with the non-deductibility of mortgage interest related to a principle residence, the sale of which is exempt from capital gains tax.

Enforcement is the single most important child support issue facing custodial parents. Provincial enforcement agencies are being downsized and enforcement is not covered by legal aid in many provinces. Some cases are out-of-jurisdiction and require private enforcement.

This is, therefore, a very serious downside to the new tax rules. Notwithstanding its importance, the analyses and position papers underlying the proposed tax change gave no consideration to this deduction and its direct link to the tax status of child support.

3.4 Government position at the Parliamentary Committee hearings

The importance of these deductions to custodial parents should not be underestimated. Nor should the wrath that will descend on policy makers if the tax change is implemented without first making known all the relevant facts, and without there having been informed public debate.

Along with changes in the quantum of net child support, these two tax benefits are significant, longterm considerations of which every single parent should have been made aware in the policy development period.

Yet even now, as the new rules are about to take effect, neither the Tax Guide (which usually highlights in red boxes the impact of any proposed legislation), nor Revenue Canada's information package on the tax change, clearly spell out the implications so that custodial parents with existing orders can make an informed assessment of their options and this legislation.

In September 1996, because of these apparently unnoticed tax consequences and the belief expressed to me by some custodial parents that they would be allowed to keep all their deductions without declaring the related income, I asked the Minister, through his Parliamentary Secretary, for a public statement of clarification on the status of these two deductions under the new rules.

That statement was not forthcoming, and that was one of my motivations in appearing before the Parliamentary Committee.

In response to questions from Committee members, Finance officials explained the rationale behind the general tax principle which links deductions with income inclusion.

3.5 Bill C-92: Subclause 71(1)

Unbeknownst to me on April 14, Bill C-92 includes an amendment which pretends to resolve the problem of legal fees. This amendment was not mentioned by any member of the Parliamentary Committee, nor by Department officials in attendance for clause-by-clause. That there was no opportunity to discuss this amendment says something about the scrutiny that this Bill received in the House of Commons.

Exhibit 3 is the explanatory note for subclause 71(1) which states:

"The definition "exempt income" applies to money or property that is, because of any provision in Part I of the Act, not included in computing a person's income. The definition is used, for example, in paragraph 18(1)(c) of the Act, which provides that no deduction may be taken for expenses or outlays that relate to exempt income.

As a consequence of the new tax treatment of child support amounts, the definition "exempt income" is amended so that it does not include support amounts. This will ensure that expenses incurred in respect of such amounts continue to be deductible even where the amount is a child support amount that is not included in income under Part I of the Act. (emphasis added)

These amendments apply after 1996."

This amendment is at odds with the principles outlined in IT99R4 (Exhibit 4) and it makes a bad policy worse. It creates nonsensical inequities between recipients, it undermines a fundamental tax principle, and it opens the door to demands for similar exceptions by other special interest groups, for example support payers. The absence of consistency also breeds non-compliance.

The solution lies, not in creating an exception to general tax rules to cover up an oversight, but in adjusting the policy which led to such an adverse result in the first place. By resorting to such an illogical and internally inconsistent solution, the government is merely propping up a policy which is fundamentally flawed.

Those who lobbied for "no deduction/no inclusion" protested vehemently that child support was not "income". There are consequences that follow from that, one of which is the loss of related tax deductions, including the deduction for support payers. This amendment permits one group of recipients to have it both ways. That is simply not on.

It is, therefore, my recommendation that Bill C-92 be amended by deleting the portion of sub-clause 71(1) which relates to the definition of "exempt income."

4. BETTER POLICY

Changing the tax structure does not create money. It simply shifts around what is already there.

In terms of monthly support, the "deduction/inclusion" system benefits many, but penalizes some. To go to "no deduction/no inclusion" across-the-board, as this legislation proposes, will benefit some, but penalize many.

It does not help matters to go from one inflexible regime to another.

If it is government policy to implement one tax regime across-the-board, then it should implement the system that provides the greatest benefit to those in greatest need. The "deduction/inclusion" system does just that.

It is, therefore, my recommendation that the existing "deduction/inclusion" system be retained if one tax structure is to be applied across-the-board.

If it is government policy to assist all custodial parents and their children, the only sensible solution, given all the ramifications, is to build more flexibility into the system by permitting each recipient/custodial parent to elect one regime or the other when negotiating a separation agreement or divorce, or upon variation. The government has published guidelines for both tax structures.

Such flexibility is the only way to maximise the amount available for child support given all the different constellations of financial circumstances, *circumstances which may change dramatically at any time*. Such flexibility also addresses the problems of RRSP contribution room and deductibility of legal fees by acknowledging that there is a rational trade-off between "no inclusion" and the associated tax benefits. In fairness, one group can't have it both ways.

There is a precedent for flexibility in previous amendments to the *Income Tax Act* in relation to payments to third parties and specific-purpose payments such as educational or medical costs.

As an optimum, it is, therefore, my recommendation that the *Income Tax Act* be amended such that "deduction/inclusion" is the rule unless an order, judgment or written agreement provides that the relevant deduction and inclusion paragraphs of the *Income Tax Act* are not to apply.

Security - insofar as it exists - lies in our ability to make our own decisions.

Whatever the policy is to be, any decision to opt out of the existing "deduction/inclusion" system should be left in the hands of the recipient/custodial parent because that individual bears the brunt under "no deduction/no inclusion".

Because of the severe consequences, it is imperative that any election also be an informed decision, especially if the decision is irrevocable.

It is, therefore, my recommendation that any decision to opt out of the existing "deduction/inclusion" system be left in the hands of the recipient/custodial parent, and that such an election be similar to "informed consent."

The Department of Finance and the Department of Justice are very much aware that much of the unhappiness with the current tax structure occurs because of "optics", there being a general lack of understanding of the system and what it was designed to achieve for *children*. Public perception of unfairness has been further influenced by gender considerations.

Many custodial parents who would benefit from "deduction/inclusion" guidelines do not understand how paying taxes can result in higher child support. They blame the tax system for making them poor, but have demanded a tax change which will make at least 2/3 of custodial parents worse off than they might otherwise be. Many want the change to be retroactive. As one M.P. acknowledged, "People didn't come at it from the rational point of view."

A small portion of the millions of dollars that the federal government is devoting to Guidelines-associated bureaucracy would have gone a long way toward empowering single parents through education in the basics of taxation and financial planning within the context of the old system. By catering to misunderstanding and by going along with, indeed cultivating, the appearance of a grave injustice in need of correction, the government has abandoned its responsibility to act in the best interests of children.

While there is some onus on the federal government, it is incumbent upon custodial parents to take responsibility for educating themselves. They could start by taking advantage of the materials and services which are available to them from Revenue Canada Taxation.

It is, therefore, my recommendation that Revenue Canada review its information for single parents as well as its advisory services with a view to making taxation and financial planning a less intimidating subject for custodial parents, and for women generally.

5. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY

The Minister of Justice has stated that "every dollar of increased revenue that Ottawa derives from the tax changes, and more, will be plowed directly back into the system for the benefit of children, including those in low-income working families." The provinces have not made the same commitment.

Even if one were to accept the proposed regressive redistribution as appropriate, it is unclear how the federal government proposes to fulfill the requirement for public accountability.

6. ENFORCEMENT

Since 1990, the federal government has devoted most of its time, energy and resources to the taxation and guidelines aspects of child support.

Unfortunately, tax changes and guidelines do not put money in the hands of children. They are essentially academic considerations which remain so unless and until enforceability is ensured to the extent possible. This has not yet been accomplished, notwithstanding recent legislation, which was, to a great extent, propelled by the exigencies of my own case.

Rather than tinker with the deductibility of legal fees, there is a real solution to the problem of enforcement that falls within the purview of the national government.

The legislation before you uses the tax system to collect the income-splitting benefit and redistribute it. As an ideal, the state would back the orders of its judges. It would issue child support payments itself and use the tax system to collect the amounts due from the responsible parent.

Other countries have adopted such an approach. In Sweden, child-support payments are guaranteed by government when parents divorce, and some American states have implemented "child support assurance."

In Canada, the 1997 Alternative Federal Budget proposed an "Advance Maintenance Child Support System" which would be "national in scope, and administered by a national agency, complementing reforms already underway for a National Tax Collection Agency." (Exhibit 5)

I understand from the individual who drafted the section that the Minister of Finance showed an interest in the idea. I would encourage the Minister to give it serious consideration. It represents an ideal solution to many of the problems faced by single parent families in the area of child support.

It is, therefore, my recommendation that the government implement a National Advance Maintenance Child Support System.

7. CONCLUSION

In conclusion, it appears that the change in the tax treatment of child support was decided on perception, not on the merits. It is not surprising, therefore, to find that there are adverse tax consequences that have not been taken into account in the development of the policy because the focus was on other issues and not on the tax system itself.

The proposed policy results in severe consequences for child support recipients, many of whom are unaware of all the ramifications. Those consequences should have persuaded the government to reject its present course, long before the die was cast.

First, the proposed policy will trigger a massive tax windfall which will not find its way back into the hands of the children from whom it is being diverted. Low-income custodial parents will bear the brunt. Second, in the absence of a questionable amendment which undermines standard tax principles, it will result in the elimination of two significant tax benefits for single parents.

The proposed policy will further marginalize a group which is burdened enough, without their having any individual choice in the matter.

In a recent appearance during Senate hearings on the Harmonized Sales Tax, the Minister of Finance said, "The best politics is to do the right thing."

Mr. Chairman, sometimes that means changing your mind. I believe that this is one of those times.

That view is validated by the need for the amendment in subclause 71(1). It is an inconsistent amendment whose sole purpose is to conceal the damage caused by the enactment of "no deduction/no inclusion" across-the-board for all orders handed down after April 30.

The best solution for everyone is to make "no deduction/no inclusion" tax rules optional in the hands of the recipient and to give those individuals all the information they need to make the most appropriate decision given their circumstances.

Single parents need choices and policies which strengthen personal autonomy, not policies which enhance a state of dependency.

That the Minister persists in resisting such a policy would indicate to a reasonable person that the government wants the windfall, notwithstanding public statements to the contrary.

Mr. Chairman, there is no dishonour in changing a policy for good and substantial reasons, or admitting an oversight. The dishonour comes in proceeding regardless, and in not levelling with the persons affected, including the electorate.

Thank you.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

- It is recommended that Bill C-92 be amended by deleting the portion of subclause 71(1)
 which relates to the definition of "exempt income."
- 2. It is recommended that the existing "deduction/inclusion" system be retained if one tax structure is to be applied across-the-board.
- 3. As an optimum, it is recommended that the *Income Tax Act* be amended such that "deduction/inclusion" is the rule unless an order, judgment or written agreement provides that the relevant deduction and inclusion paragraphs of the *Income Tax Act* are not to apply.
- 4. It is recommended that any decision to opt out of the existing "deduction/inclusion" system be left in the hands of the recipient/custodial parent, and that such an election be similar to "informed consent."
- 5. It is recommended that Revenue Canada review its information for single parents as well as its advisory services with a view to making taxation and financial planning a less intimidating subject for custodial parents, and for women generally.
- It is recommended that the government implement a National Advance Maintenance Child Support System.

BY FAX: (416) 595-0242

Ms. Rosemarie Popham National Coordinator, Campaign 2000 c/o Family Service Association of Metro Toronto 22 Wellesley St., East Toronto, Ontario M4Y 1G3

Dear Rosemarie,

During our telephone conversation last week, you expressed doubt that the change in the tax treatment of child support would result in a windfall to federal and provincial governments. I have, therefore, put to paper some preliminary figures which reflect the impact on the most disadvantaged, those with no employment income at the time of divorce.

There are many reasons why a custodial parent may not have employment income. They may be unemployed, unemployable or "stay-at-home", for whatever reason. I would suggest that, because it is not optional, the new tax policy penalizes this group and rewards high-income professional women. As such, it is not "child-centred" but "employment-centred".

I will provide anecdotal evidence from my own case because our support awards closely approximate the amounts specified in the deduction/inclusion Guidelines published by the government in January 1995.

I was a stay-at-home mother during the marriage. My former spouse earned a good income, we had three active children, and we made that choice. Although well-educated, at the time of the divorce those skills were out-dated. I was unemployable and returned to school. Notwithstanding, I continued to be "stay-at-home" because my youngest son had severe emotional problems which required me to be "available" at all times. For several years, he was taught at home.

The Divorce Decree granted us \$1,500 per month in child support, almost dead-on the amount specified as appropriate by the deduction/inclusion Guidelines published in the Report of the Federal/Provincial/Territorial Family Law Commission in January 1995 (see attached worksheet). Even though this resulted in at least \$17,188 in after-tax child

support, it was not sufficient to raise the kids at anywhere near the standard of living to which the they were accustomed. I used my \$1,000 per month spousal support for the kids for the three years it was payable. Our standard of living did not fall as dramatically as it would have because my parents stepped in. Most custodial parents are not that lucky.

Had we been subject to the new tax rules, as all new custodial parents will be after April 30, non-taxable child support would have been \$10,680 annuallly. Because of the tax change, \$6,508 which would normally have gone to my children, would have been diverted to the government in the form of increased taxation in the hands of the payer.

I would not have benefitted from the enriched WIS or the new NCTB because both of those programs are targeted to the working poor as indicated in the attached news clipping. Even if I were a beneficiary, the program would not have offset the \$6,508 that was taken away as a result of the tax change, much less put us ahead.

The impact would have been greater later on.

We obtained a variation in 1991 which set child support at approximately the level indicated in the tax-included Guidelines for their father's \$100,000 income. After-tax child support was more than the \$32,616 indicated in the table because I took advantage of additional child-related tax deductions and credits to reduce taxes further. Even with this amount, we struggled because the kids were older and starting to enter University. When children reach 18, all WIS/NCTB assistance stops. Again my parents helped out.

Under the new rules we would have been entitled to \$18,756 almost half the amount achievable under the old rules. If it was difficult to meet my kids' needs with \$32,616, it would clearly have been impossible with \$18,756. At this level, the government would be taking \$13,860 in increased taxation, moneys which would normally have gone to the kids as child support from their father under the old tax rules.

As you can see from the table, the new tax rules deepen poverty and add to the rolls.

Women who marry high income men are the most likely to be "stay-at-home" mothers. Under the new tax rules, their children are punished unmercifully if they divorce and are ill-equipped to make up the difference through gainful employment. The government is, with this policy, saying that children whose mothers have no employment income should be reduced to poverty without regard to their previous standard of living and their father's capacity to support them.

This is a dramatic change from previous practice when the courts attempted to minimize the drop in the standard of living that inevitably results from divorce. The income-splitting benefit achievable under the old rules assisted in that goal. That benefit is now being siphoned off in the form of increased taxation and re-distributed via the enriched WIS to

700,000 working poor (only 1/3 of which are single parent families) and next year via the enriched NCTB to an even greater 1.4 million families.

These adverse results would not occur if the old tax rules were maintained and the new rules were made optional in the hands of the custodial parent. Choice hurts no one. Because there are precedents for such flexibility in the taxation of specific-purpose payments such as medical and educational expenses, the only reason I can think of that it is not optional is that the Minister of Finance wants the windfall and the credit for a government program that "attacks child poverty".

To my mind, first responsibility for children lies with parents. Government policy should maximise child support within the family first and target real poverty with government programs such as the NCTB. The new tax rules do not maximise child support within the family and actually create poverty.

It is a socially regressive piece of legislation and the anti-poverty groups should be up in arms.

Yours truly,

Elisabeth Beattie

Elizabeth Beatho

attachments

COMPARISON OF "NET" CHILD SUPPORT UNDER OLD AND MEN TAX RULES FOR CUSTODIAL PARENTS WITH NO EMPLOYMENT INCOME

	DEDUCTION/INCLUSION TAX RULES Fed/Prov/Terr Family Law Committee/95 FOR THREE CHILDREN				*MO DEDUCTION/NO INCLUSION* TAX RULES The New Child Support Package/Mar 6/96				MINIMUM REDUCTION IN THET' CHILD SUPPORT AS A RESULT OF THE CHANGE IN TAX IREATMENT OF CHILD SUPPORT TAX MINDFALL TO SOVERNMENTS FOR THREE CHILDREN		
BAGSS INDOME OF PAYER											
	********				(1)				(2)	(2) - (1)	
\$8,000	\$87	\$1,044 -	\$0 =	\$1,044	\$50	\$600 -	\$0 =	\$600	(\$444)	-43%	(\$27
\$10,000	\$171	\$2,052 -	\$0 =	\$2,052	\$106	\$1,272 -	\$0 =	\$1,272	(\$780)	-381	(\$65)
\$20,000	\$390	\$4.680 -	\$0 =	\$4,680	\$389	\$4,656 -		\$4,656	(\$24)	-17	1 15]
\$30,000	\$813	\$9.756 -	\$0 %	\$9,756	\$554	\$6,648 -		\$6,648	(\$3,108)		1\$259
\$40,000	\$1,180	\$14,160 - 1	407 =	\$13,753	\$730	\$8,760 -		\$8,760	(\$4,993)		1841:
\$50,000	\$1,527	\$18,324 - \$1.	136 = 1	\$17,188	\$890	,		\$10,680	(\$6,508)	-181	\$541
\$60,000	\$1.852	\$22,224 - \$1,			\$1,041	\$12,492 -		\$12,492	(\$7,913)	-39%	(\$859
\$70,000	\$2,184	\$26,208 - \$2,	517 =	\$23,691	\$1,174	,		\$14,088	(\$9,603)	-41%	1\$800
\$30,000		\$30,216 - \$3,	276 =	\$26,940	\$1,303			\$15,636	(\$11,304)	-42%	(\$74]
\$90,000	\$2,850	\$34,200 - \$4,			\$1,433	\$17,196 -	\$0 = -	\$17,196	(\$12,661)	-42%	(\$1,055
		can poverty lev									
\$100,000		\$37,968 - \$5.				\$18,756 -		(\$18,756)	(\$13,860)	-42%	(\$1,155
\$110,000		\$41,424 - \$5.				\$20,316 -		\$20,316	(\$14,830)	-421	1\$1.205
\$120,000		\$44,844 - \$7.				\$21,888 -			(\$15,763)	-42%	1\$1,314
\$130,000		\$48,276 - \$8.				\$23,448 -		\$23,448	(\$16,715)	-42%	(\$1,393
\$140,000		\$51,636 - \$9.				\$25,008 -	\$0 =	\$25,008	(\$17,616)	-41%	(\$1,468
\$150,000	\$4,553	\$54,636 - \$9.	,	,		\$26,568 -		\$26,568	(\$18,252)	-41%	(\$1,521
	; *Statscan poverty level										
			;	1				•			
			:	*				4			
			;	*				1			
			;	*				+			
			:	471.				£			
		; After-tax su									
			; 1	under cld r	1125		ı	ות אפת הפסמו	11 62		
			;								
			1,								
			i								

I have applied only two tax credits - personal exemption and equivalent-to-spouse

Eligibility for the following tax credits would increase the "net" amount under the old rules

a. transfers of tuition and education tax credits from children

b. medical expenses tax credit relating to children

Ottawa child benefit program 'no substitute' for day care plan

By Laurie Monsebraaten SICIAL POLICY REPORTER

Child care advocates don't want day care funded from Ottawa's \$650 million child benent program announced in

February

The federal scheme is "no substitute for the national child care program that Canada desperately needs," said Laurel Rothman of the Child Care Advocacy Association of Canada in a letter to a federalprovincial meeting of social services ministers in Toronto vesterday.

The association argues that day care isn't just a program

for low-income kids. Quality day care is important for all children and supports more than just kids, Rothman said.

Parents, employers, women, communities and society at large all benefit, she said.

"Canada already uses its public funds for child care and development programs very badly by failing to develop a coherent approach," the association said in the letter.

The federal scheme "would only add to this sad situation."

Under the federal child benefit program, up to \$650 million will go to low-income parents.

But since the program is targeted to the working poor, the provinces will be allowed to claw back the benefit from families on welfare.

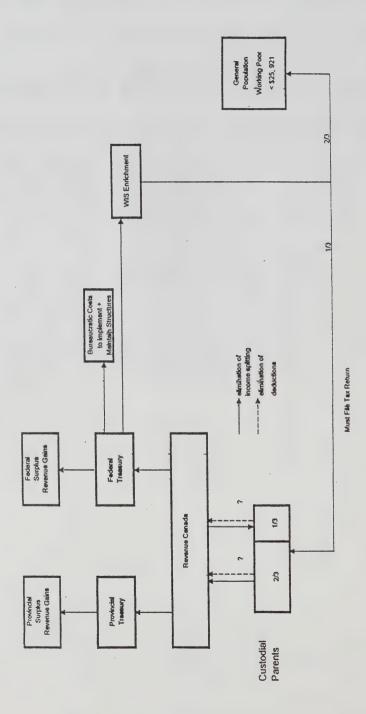
That money - estimated to be about \$300 million - is to be used on provincial pro-

grams for kids.

But that's less than half of the \$720 million the federal Liberals promised for a national child care program in 1993 and now have abandoned, Rothman said.

Under the Liberals' old plan. the provinces had to match federal funding for a total investment of \$1.8 billion.

REDISTRIBUTION OF TAX WINDFALL



BILL C-92: MANDATORY INCOME REDISTRIBUTION

The government has confirmed that the elimination of the deduction to support payers will produce a tax windfall to federal and provincial governments.

From whom does the windfall come?

2/3 of custodial parents benefit, or would benefit, from the income splitting achievable under the current regime. This group includes the poorest custodial parents, those with no or low employment income. This group will suffer if they opt for (or fall under) the new tax rules which eliminate the income splitting benefit. (Group I)

For 1/3 of custodial parents the existing tax rules impose a tax penalty rather than a tax advantage because the custodial parent's tax costs are greater than the paying parent's tax benefit. This group will, at first glance, benefit if they opt for (or fall under) the new rules. (Group II)

The government's assumption that more and more custodial parents are moving from Group I into Group II is not well-founded given the difficulties most single parents have accommodating full-time employment and heavy family responsibilities.

A prominent family law lawyer, who supports the tax change, has analysed the "winners" and the "losers" under the new tax structure. In consultation with litigation accountants, she has come to the conclusion that "except where women earn more than \$50,400 a year from sources other than child support, it is their children who will fund the Revenue Canada windfall." (Toronto Star, Mar 22/96 - attached). The "winners" are an elite group by any standard.

How much is the windfall?

The 1996 budget documents give a figure of \$410 million as the estimated total cost of the "deduction/inclusion" tax rules for federal and provincial governments for the 1996-97 fiscal year. This "cost" is the income splitting benefit that is currently being passed on to children in net child support payments.

This "cost" is also an estimate of what governments stand to gain under the proposed tax change. Relative to the situation of no tax change, and at a minimum, \$410 million which would normally be allocated to the children in low-income families in the form of support payments from their parent, would be diverted to government coffers in the form of increased taxation.

The \$410 million figure is understated. It does not include the windfall already accruing to Revenue Canada as a result of unpaid child support and awards which are lower than they should be because the system has not always been applied properly by the courts.

The new tax rules come into effect May 1 and are not retroactive. However, the government is doing everything possible to encourage and facilitate the conversion of existing orders. It is, therefore, highly likely that the revenue gains will be maximised sooner rather than later.

Some analysts have predicted a windfall as high \$600 million. Others have mentioned \$1 billion.

The range of figures would indicate that the government has no idea how much damage this legislation will do to low-income custodial parents. The government appears to be rolling the dice and hoping for the best, in response to intense political pressure.

Moreover, by reporting the windfall as a net overall change, the government has successfully camouflaged the profound negative impact on Group I "losers", since the \$410 million includes a certain number of "winners" along with the majority of "losers". For example, a \$410 million net tax windfall could translate as a \$610 million revenue gain from Group I offset by a tax reduction of \$200 million for Group II.

Where do the revenue gains from Group I custodial parents and children go?

Some will go to the relatively better off Group II custodial parents in the form of tax relief.

Some will fund the bureaucracies established to implement the child support legislation.

Some will fund the federal program to enrich the Working Income Supplement, a program which targets 700,000 low-income working families, only 1/3 of which are single parent families.

Any surplus revenue gains will enrich federal and provincial coffers.

Many of the poorest custodial parents are not taxable and don't file tax returns. As a result, they don't receive even the Child Tax Benefit. Others file tax returns but have no "working income". These custodial parents will not benefit from an enriched Working Income Supplement even though it is their children who are helping to pay for it.

Even those custodial parents who receive the maximum annual increment may not be fully compensated for the tax windfall impact on net support payments, which would, in my own case, be in the order of \$14,000 annually.

Moreover, the financial assistance provided by the Child Tax Benefit is available only until children reach age 18, whereas the tax windfall impact on child support levels will be felt as long as support is payable, frequently to age 22 and sometimes beyond.

The net effect of this legislation is a massive redistribution of funds away from the poorest custodial parents and their children, to relatively better-off custodial parents and the working poor in general, to provincial governments, and to the federal government itself in the form of bureaucratic implementation costs and surplus revenue gains.

It is a program which takes from the poorest to give to the poor and it is inconsistent with the view expressed by the Minister of Finance in December 1996 when he said that "the burden of change shouldn't be born by those least able to handle it." The implementation of the National Child Tax Benefit will not improve the situation appreciably since it targets 1.4 million families and allows the provinces to claw benefits back from families on welfare.

Given the overall impact and the significant long-term consequences to both children and single parents, the proposed tax change might, therefore, be seen at best as a bowing to ill-informed political winds, rather than economic logic, or at worst as a tax grab or deficit-cutting measure on the backs of disadvantaged children.

Budget missed mark on child support

By Linda Silver Drahou.

set out to do, and which it trumpeters in the recent budget; ensure that chitchen I wish it were not necessary to write accomplished what I have to believe at this. I wish the government really had of divorce get adequate support by removing the tax consequences and extablishing child-support guideline:

Otherwise, what was the purpose of men) lose little to nothing and the women and children get the short and the exercise? But the end result ap pears to be that the payers (userally of the stick, again.

agreements made after May 1, 1997, to be free of tax, and established by agenda after a court case brought by a guidelines. It was put on the political support recipient, Suzanne Thibau-The plan is for child-support per ments paid pursuant to orders and deau. The government consulted widely and held public hearings.

The government plan has been four years in the making, but somewhere along the way, someone neglected to focus on how the change would affect the recipients as compared to the pay-

available for children. The fathers who pay support will find that they end up ers and ensure equity for the children. The fact is, there will be less money with slightly less disposable income than if they had received a tax deduction, while children will bear the financial brunt of the changes and in most cases, receive even less disposable income than under the current unfair

lax-deductible and tax-payable system. changes would come out of the pockets ernment coffers anywhere from \$250 The government was clear that the of the separated family and add to govto \$400 million in taxes. What went unsaid was that this money would come almost entirely from the recipient, and accordingly from the children

Summary of old and new fax

Payer's R Income	Recipient's income	Payer's previous tax	Recipient's previous tax	Total	Payer's new tax	Recipient's new tax	Total	Revenue Canada's	Funded by payer	Funder by recipier
\$100,000	\$0	\$24,915	\$4,785	\$29,700	\$40,508		\$40,508	\$10,808	\$675	\$10.1
100,000	80,000	24,915	43,787	58,702	40,508		68,702	0	675	(9)
100,000	000'09	24,915	33,150	58,065	40,508		58,307	242	675	3
100,000	54,400	24,915	30,170	580'55	40,508		55,753	899	675	
100,000	40,000	24,915	22,513	47,428	40,508		49,725	2,297	675	1.6
100,000	20,000	24,915	13,118	38,033	40,508		42,742	4,709	675	4.0
50,000	0	9,040	575	9,615	14,875		14,875	5,260	45	5,2
40.000	0	6,131	0	6,131	10,689		10,689	4,558	80	4,4
000'09	10,000	11,893	4,184	16,077	19,377		19,377	3,300	(66)	3,3
80,000	30,000	17.702	14.925	32.627	29.870	5 031	24 901	A70 Cm	505	1 7

8 3 8 2 7 3 3 8 8 8 8

() Indicates benefit to recipient

To add insult to injury, the government plans to spend its added revenue primarily on the costs of implementation of the plan and secondarily to "eventually" increase the working intax benefit. The government should spend its tax windfall directly on chilcome supplement of the federal child Hard to believe? Look at the numdren and not on administrative costs,

Let's say the husband earns \$100,000 business valuators and litigation acbers prepared by Marmer Penner Inc. countants, in the attached chart.

dren, and after the tax deduction, the come of \$45,767 compared to \$45,092 under the new system, a decline of only \$675. The wife under the current sysable, but only \$32,166 under the new cline represents a gain to Revenue and the wife \$20,000 from employment. Based on two dependent chiltem would end up with \$36,200 disposhusband would have disposable in scheme, a decline of \$4,034. The de-

As an extreme example, if child sup-

choose to file joint elections. difference is \$10,133 less in disposable port is the recipient's only income, the

income than under the present system (\$14,400 compared to \$24,533). The husband's disposable income remains about the same under either scheme.

child care, extraordinary medical or al amounts - if a custodial parent is Guidelines are supposed to make the amount predictable, but omitted are ship, which will be subject to additioneducational expenses and undue hardspecial child-related costs, such ready to go to court to get them.

Except where women earn more than \$50,400 a year from sources other than child support, it is their children who will fund the Revenue Canada windfall.

That is not the only problem with the plan. It distinguishes between present orders and ones that take effect after May 1, 1997. If the government in fact improves the system, a separated parent with an agreement or order made prior to April 30, 1997, who wants to take advantage of the plan will find If the government proceeds with its

that goes to court, the guidelines are required to be applied, so that these Another problem is that in any case low amounts will be entrenched. History suggests that the amounts will likely be regarded as a maximum, rather than a minimum.

to go before the start date of May 1, Don't tax child support, but do improve the guidelines and the method of implementation. With more than a year 1997, there is time to change the plan to ensure that children, and only the children, will benefit from the changes. Back to the drawing boards!

> be economically disadvantaged by dong so. The father won't want to opt in

So, except in some rare circumstances, separated spouses are unlikely to as he stands to gain almost nothing.

that difficult. Both parties must agree. current proposal, then I suspect the mother won't want to opt in if she is to Linda Silver Dranoff is a Toronto family law lawyer.

185

Subclause 71(1)

ITA 248(1)

"balance-due day"

Subsection 248(1) of the Act defines an individual's "balance-due day" for a taxation year. It is the day (April 30 of the following year, in the case of a living individual) by which the individual is normally required to pay any balance of taxes payable under Part I for the year.

The expression "balance-due day" is amended so that it now applies in a parallel manner to corporations. Additional references to the definition have, as a consequence, been included in amended subsections 125.4(3), 127.1(1), 127.41(3) and 161(2.2) and new subsection 161(6.2).

This amendment applies to the 1996 and subsequent taxation years.

"exempt income"

The definition "exempt income" applies to money or property that is, because of any provision in Part I of the Act, not included in computing a person's income. The definition is used, for example, in paragraph 18(1)(c) of the Act, which provides that no deduction may be taken for expenses or outlays that relate to exempt income.

As a consequence of the new tax treatment of child support amounts, the definition "exempt income" is amended so that it does not include support amounts. This will ensure that expenses incurred in respect of such amounts continue to be deductible even where the amount is a child support amount that is not included in income under Part I of the Act. As well, the reference to "money" in the definition is being deleted, as it is redundant.

These amendments apply after 1996.

1996

Impôt sur le revenu, 1996

139

- (vi.1) to an official of the Department of Natural Resources solely for the purpose of determining whether property is prescribed energy conservation property or whether an outlay or expense is a Canadian renewable and conservation expense,
- 71. (1) The definitions "balance-due day", "exempt income", "oil or gas well" Act are replaced by the following:

"balance-due · dale d'exigibilité du solde .

- "balance-due day" of a taxpayer for a taxation year means,
 - (a) where the taxpayer is a trust, the day that is 90 days after the end of the year, 15
 - (b) where the taxpayer is an individual who died after October in the year and before May in the following taxation year, the day that is 6 months after the day of death,
 - (c) in any other case where the taxpayer is an individual, April 30 in the following taxation year, and
 - (d) where the taxpayer is a corporation, the day on or before which the corpora- 25 tion is required under section 157 to pay the remainder of its tax payable under Part I for the year or would be so required if such a remainder were payable:

"caemo income ezonéré . "exempt income" means property received or acquired by a person in such circumstances that it is, because of any provision of Part I, not included in computing the person's income, but does not include a 35 dividend on a share or a support amount (as defined in subsection 56.1(4));

"oil or gas · puits de perrole on de 24: -

"oil or gas well" means any well (other than an exploratory probe or a well drilled from below the surface of the earth) drilled for 40 the purpose of producing petroleum or natural gas or of determining the existence, location, extent or quality of a natural accumulation of petroleum or natural gas, but, for the purpose of applying sections 45 13 and 20 and any regulations made for the

- (vi.1) à un fonctionnaire du ministère des Ressources naturelles, mais uniquement en vue de déterminer si un bien constitue un bien économisant l'énergie visé par règlement ou si une dépense en- 5 gagée ou effectuée constitue des frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada,
- 71. (1) Les définitions de « date d'exigibilité du solde », « puits de pétrole ou de 10 and "tar sands" in subsection 248(1) of the 10 gaz », « revenu exonéré » et « sables asphaltiques », au paragraphe 248(1) de la même loi, sont remplacées par ce qui suit :
 - « date d'exigibilité du solde » L'une des dates suivantes applicable à un contribuable 15 bilité du solde. pour une année d'imposition : day
 - a) si le contribuable est une fiducie, le 90° jour suivant la fin de l'année;
 - b) si le contribuable est un particulier décédé après le 31 octobre de l'année et 20 avant le mai de l'année d'imposition suivante, le jour qui suit son décès de six mois:
 - c) dans les autres cas où le contribuable est un particulier, le 30 avril de l'année 25 d'imposition suivante;
 - d) si le contribuable est une société, le jour où elle doit, au plus tard, selon l'article 157, payer le solde de son impôt payable en vertu de la partie I pour l'an- 30 née ou le jour où elle devrait payer cet impôt si elle avait un tel solde.
 - « puits de pétrole ou de gaz » Puits (à l'exclusion d'un trou de sonde ou d'un puits foré sous la surface terrestre) foré en vue de 35 oil or gas produire du pétrole ou du gaz naturel ou en vue de déterminer l'existence, l'emplacement, l'étendue ou la qualité d'un gisement naturel de pétrole ou de gaz naturel. Pour l'application des articles 13 et 20 et 40 des dispositions réglementaires prises sous le régime de l'alinéa 20(1)a) aux biens acquis après le 6 mars 1996, n'est pas un puits de pétrole ou de gaz le puits servant à l'extraction d'une substance d'un gise-45 ment de sables bitumineux ou de schistes bitumineux.

a puits de pétrole ou de



INTERPRETATION BULLETIN BULLETIN D'INTERPRÉTATION

SUBJECT:

INCOME TAX ACT Legal and Accounting Fees OBJET -

LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU Frais judiciaires et comptables

IT-99R4 DATE: August 2, 1991 REFERENCE: Paragraph 18(1)(a) (also sections 9 and 239, subsections 13(12), 14(5), 20(9), and 40(1), paragraphs 6(1)(j), 8(1)(b), 8(1)(f), 18(1)(b), 20(1)(b), 20(1)(e), 20(1)(cc), 56(1)(b), 56(1)(c), 56(1)(c.1), 56(1)(l), 56(1)(1.1), 60(j), 60(j.1), 60(j.01), 60(j.2), 60(o) and 60(0.1) and the definitions of "retiring allowance" and "salary or wages" in subsection 248(1))

TT-99R4 DATE: le 2 août 1991 RENVOI:

L'alinéa 18(1)a) (aussi les articles 9 et 239; les paragraphes 13(12), 14(5), 20(9) et 40(1); les alinéas 6(1)j), 8(1)b), 8(1)f), 18(1)b), 20(1)b), 20(1)e), 20(1)cc), 56(1)b), 56(1)c), 56(1)c.1), 56(1)l), 56(1)l.1), 60j), 60j.1), 60j.01), 60j.2), 60o) et 60o.1) et la définition de «allocation de retraite» et de «traitement ou salaire» au paragraphe 248(1))

Application

This bulletin cancels and replaces Interpretation Bulletin IT-99R3 dated November 22, 1985. Current revisions are indicated by vertical lines.

Summary

This bulletin contains a general discussion of the treatment for tax purposes of legal and accounting fees. The bulletin addresses a number of specific situations and explains when and how these fees may be deducted as an expense in earning income from a business or property, as well as from other sources of income. The limited circumstances in which legal and accounting fees may be deductible from employment income are discussed, as is the treatment of legal and accounting fees in certain capital transactions.

Discussion and Interpretation

General

- Except where there is a specific provision in the Act dealing with legal or accounting fees, such as paragraphs 8(1)(b) or 60(o.1) or as described in 19 to 23 below, legal and accounting fees are deductible only to the extent that they
 - (a) are incurred for the purpose of gaining or producing income from a business or property, and
 - (b) are not outlays of a capital nature.
- 2. Generally, legal and accounting fees are allowable deductions where they are incurred in connection with normal activities, transactions or contracts incidental or necessary to the earning of income from a business or property. A deduction may therefore be taken for legal and accounting expenses in a broad range of routine business functions, such as
 - (a) preparing contracts in relation to the sale of inventory,
 - (b) obtaining security for and collecting trade debts owing,

Application

Ce bulletin annule et remplace le Bulletin d'interprétation IT-99R3 du 22 novembre 1985. Les dernières révisions sont indiquées par des traits verticaux.

Résumé

Ce bulletin renferme une étude générale du traitement fiscal des frais judiciaires et comptables. Il décrit un certain nombre de cas précis et explique quand et comment ces frais peuvent être engagés à titre de dépense pour gagner un revenu d'une entreprise ou d'un bien, de même que pour gagner d'autres types de revenus. Le bulletin porte également sur le nombre de cas précis où ces frais judiciaires et comptables peuvent être déduits du revenu tiré d'un emploi ainsi que sur le traitement des frais judiciaires et comptables reliés à certaines transactions en capital.

Discussion et interprétation

Généralités

- Sauf disposition contraire prévue expressément dans la Loi portant sur les frais judiciaires et comptables, comme les alinéas 8(1)b) ou 60o.1), ou tel qu'il est décrit aux numéros 19 à 23 ci-dessous, les frais judiciaires et comptables ne sont déductibles que dans la mesure où :
 - a) ils sont engagés en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien;
 - b) ils ne sont pas des dépenses de capital.
- 2. En général, les frais judiciaires et comptables sont des dépenses admissibles lorsqu'ils sont engagés relativement à des activités, des opérations ou des contrats courants, accessoires ou nécessaires afin de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. Donc, sont déductibles les frais judiciaires et comptables engagés pour une vaste gamme de fonctions ordinaires comme:
 - a) la préparation de contrats de vente d'un inventaire;
 - b) l'obtention de garanties à l'égard des dettes commerciales et leur recouvrement:



- (c) preparing financial records and minutes of shareholders' and directors' meetings,
- (d) making annual corporate filings,
- (e) routine or regular audits of financial statements,
- (f) conducting appeals in respect of, for example, sales, excise, municipal, or property taxes, and
- (g) watching legislation (including customs and other regulations) affecting the business operations of the taxpayer.

Legal and accounting fees incurred in connection with the issuance of bonds, debentures or mortgages may also be deductible within the limitations of paragraph 20(1)(e); the current version of IT-341 discusses this subject in more detail.

- 3. In limited circumstances, legal fees have been held to be deductible where they are incurred in connection with the defence by a taxpayer against a charge of performing illegal actions in the operation of the business or in defence of the day-to-day methods of carrying on business. See, for example, the decision of the Exchequer Court in Rolland Paper Co. Ltd. v. MNR, reported at [1960] CTC 158, 60 DTC 1095, in which legal fees to defend against a successful prosecution for anti-competitive trade practices were allowed as a deduction. In each case, the issue of whether or not a payment of fees to defend against criminal prosecution can meet the conditions of deductibility set out in 1 above is a question of fact which depends upon the relationship of the conduct in question to the taxpayer's income-earning activities. (See also the comments in 28 below regarding prosecutions for tax evasion.)
- 4. Legal costs to prosecute and to defend most tort, contract and other civil claims arising in the ordinary course of business will generally be deductible. Subject to the comments in 7 below, if the taxpayer is successful in a legal proceeding, the gross amount of the legal fees which are otherwise deductible must be reduced by any legal costs awarded by the court which are received by the taxpayer. The treatment of damages or settlements paid by a taxpayer is discussed in the current version of IT-467; fines and penalties are dealt with in the current version of IT-104.

Income Tax Returns

5. Reasonable fees and expenses incurred for advice and assistance in preparing and filing of returns for income tax purposes are normally deductible pursuant to paragraph 18(1)(a) in computing business or property income to which such tax returns relate. A taxpayer who

- c) la préparation de documents financiers et des procès verbaux des réunions d'actionnaires et de directeurs;
- d) le dépôt annuel des documents requis des corporations;
- e) les vérifications ordinaires et normales des états financiers;
- f) la tenue d'appels, par exemple, à l'égard de la taxe de vente, de la taxe d'accise, des taxes municipales ou des impôts fonciers:
- g) l'étude des lois (y compris la législation douanière et les autres règlements) qui touchent les affaires du contribuable.

Les frais judiciaires et comptables engagés relativement à l'émission d'obligations, de débentures ou d'hypothèques peuvent également être déductibles, sous réserve des limites prévues à l'alinéa 20(1)e); la dernière version du IT-341 traite de cette question de façon détailée.

- Dans des cas bien précis, il a été statué que les frais judiciaires sont déductibles lorsqu'ils sont engagés par un contribuable qui doit assurer sa défense contre une accusation d'actes illégaux dans l'exploitation d'une entreprise ou défendre ses méthodes journalières d'exploitation d'une entreprise. Veuillez consulter, par exemple, la décision rendue par la Cour de l'Échiquier dans l'affaire Rolland Paper Co. Ltd. c. le Ministre du Revenu national ([1960] CTC 158, 60 DTC 1095), où il a été conclu que les frais judiciaires engagés par la corporation pour se défendre contre une accusation justifiée de pratiques commerciales anticoncurrentielles étaient permis à titre de déduction. Pour savoir, dans chaque cas, si le paiement des frais engagés pour la défense relative à une poursuite criminelle satisfait aux conditions d'admissibilité décrites au numéro 1 ci-dessus, on devra considérer les faits, c'est-à-dire la relation entre cette conduite et les activités du contribuable menées en vue de générer un revenu. (Voir aussi les observations au numéro 28 ci-dessous concernant les poursuites pour évasion fiscale.)
- 4. En général, les frais judiciaires engagés pour la poursuite et la défense dans le cas de la plupart des délis, des contrats et des autres réclamations de droit civil dans le cours habituel de l'exploitation d'une entreprise sont déductibles. Sous réserve des observations indiquées au numéro 7 ci-dessous, si le contribuable a gain de cause au cours d'une procédure judiciaire, on doit soustraire les frais judiciaires adjugés par le tribunal et reçus par le contribuable du montant brut des frais judiciaires autrement déductibles. Dans la dernière version du IT-467, le traitement des dommages et règlements qu'un contribuable paie est examiné tandis que la dernière version du IT-104 traite des amendes et des pénalités.

Déclarations de revenu

5. Les honoraires et frais raisonnables engagés en vue d'obtenir conseils et aide pour établir et produire des déclarations de revenu aux fins de l'impôt sur le revenu sont habituellement déductibles en vertu de l'alinéa 18(1)a) dans le calcul du revenu tiré d'une entreprise ou d'un bien auquel se rapporte

is employed in connection with selling property or negotiating contracts and who is entitled to deduct expenses pursuant to paragraph 8(1)(f), (see the current versions of IT-272 and IT-522), may deduct a reasonable amount paid during the year to comply with the requirement to file an income tax return.

- 6. Under paragraph 60(o), all taxpayers, including those persons who report income from sources other than business or property (such as salary or capital gains), may deduct fees or expenses incurred and paid for advice or assistance in preparing, instituting or prosecuting an objection or appeal in respect of
 - (a) an assessment of tax, interest or penalties under the *Income Tax Act* or a similar provincial law,
 - (b) a decision of the Canada Employment and Immigration Commission, a board of referees or an umpire under the *Unemployment Insurance Act*,
 - (c) an assessment of income tax, interest or penalties levied by a foreign government or political subdivision thereof, if the tax is eligible for a foreign tax credit, or
 - (d) an assessment or decision under the Canada Pension Plan or a similar provincial plan.

It is the Department's practice to allow a taxpayer to deduct amounts expended in connection with legal and accounting fees incurred for advice and assistance in making representations after having been informed that the taxpayer's income or tax for a taxation year is to be revised, whether or not a formal notice of objection or appeal is subsequently filed.

7. Any costs awarded to a taxpayer in respect of expenses deducted or deductible under paragraph 60(0) must be included in income by virtue of paragraph 56(1)(1) for the year in which the award was received. As indicated in 4 above, where other legal and accounting expenses were deducted under the general provisions of the law, any recovery of such expenses will reduce the expenses originally allowed.

Advance Income Tax Rulings

- Advance rulings costs include the following:
 - (a) the cost of preparing an advance ruling request letter to Revenue Canada, including out-of-pocket expenses to prepare additional copies of documents,
 - (b) the cost of attending interviews with rulings officers of the Department, and
 - (c) Revenue Canada's charge for the ruling.

Such costs may be deductible under certain conditions within the provisions of the Act. If the transactions

cette déclaration. Un contribuable dont l'emploi est lié à la vente de biens ou à la négociation de contrats et qui a le droit de déduire des dépenses en vertu de l'alinéa 8(1)f), (voir la dernière version du IT-272 et du IT-522), peut déduire un montant raisonnable qu'il a payé pendant l'année afin de respecter son obligation de produire une déclaration d'impôt sur le revenu.

- 6. Selon l'alinéa 600), tous les contribuables, y compris les personnes qui déclarent un revenu de source autre que d'une entreprise ou d'un bien (tel que rémunération ou gains en capital), peuvent déduire les honoraires ou les frais engagés et payés pour obtenir conseils et aide pour préparer, présenter ou poursuivre une opposition ou un appel relativement :
 - a) à une cotisation à l'égard de l'impôt, des intérêts ou des pénalités en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'une loi provinciale semblable;
 - b) à une décision de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, d'un conseil arbitral ou d'un juge-arbitre en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*;
 - c) à une cotisation à l'égard de l'impôt sur le revenu des intérêts ou des pénalités établies par un gouvernement étranger ou une administration politique du même gouvernement, si l'impôt donne droit à un crédit d'impôt étranger;
 - d) à une cotisation établie ou à une décision rendue en vertu du Régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial semblable.

Selon la politique du Ministère, un contribuable est autorisé à déduire les montants dépensés relativement aux frais judiciaires et comptables qu'il a engagés en vue d'obtenir conseils et aide pour faire des démarches, après qu'il a été informé que son revenu ou son impôt pour une année d'imposition donnée devait être révisé, qu'il produise ou non un avis officiel d'opposition ou d'appel par la suite.

7. Tous les dépens attribués au contribuable à l'égard de dépenses déduites ou déductibles en vertu de l'alinéa 600 doivent être inclus dans son revenu en vertu de l'alinéa 56(1)l), pour l'année où ils ont été reçus. Comme il est mentionné au numéro 4 ci-dessus, lorsque d'autres frais judiciaires et comptables ont été déduits en vertu des dispositions générales de la loi, toute récupération de ces dépenses réduira le montant des dépenses qui a été admis à l'origine.

Décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu

- 8. Les frais relatifs aux décisions anticipées comprennent :
 - a) les frais de rédaction d'une lettre de démande de décision anticipée à l'intention de Revenu Canada, y compris les débours engagés pour établir des exemplaires supplémentaires des documents;
 - b) les frais de participation à des rencontres avec les agents des décisions du Ministère;
 - c) les frais demandés par Revenu Canada pour la décision.

Ces frais peuvent être déductibles sous certaines conditions prévues par la Loi. Si les opérations décrites dans la demande

proposed in the advance ruling request are of a capital nature, the advance rulings costs may be deducted within the provisions of paragraph 20(1)(cc) (see 10 to 12 below) provided the proposed transactions relate to a business carried on by the taxpayer. Where the transactions proposed in the advance ruling request are of an income nature, the costs may be deductible by virtue of section 9 and the general exception in paragraph 18(1)(a), provided that the proposed transactions are for the purpose of gaining or producing income from a business or property.

- Advance rulings costs as described in 8 above do not include "transaction costs" which would have been incurred whether or not an advance ruling had been requested. Transaction costs include
 - (a) the fees of legal, accounting and other consultants relating to the structuring of the transactions,
 - (b) the cost of negotiating contracts, and(c) the cost of obtaining letters patent, supplementary letters patent, amendments to them, etc.

The deductibility of transaction costs will depend on the nature of the underlying transactions (as income or capital) and the applicability of the provisions of paragraphs 14(5)(b), 18(1)(a), 18(1)(b), 20(1)(e) or 20(1)(cc), as the case may be.

Expense of Representation

10. Paragraph 20(1)(cc) allows a deduction to a taxpayer for certain expenditures, generally of a capital nature, incurred and paid in making any representation relating to a business carried on by the taxpayer (including any representation made for the purpose of obtaining a licence, permit, franchise, patent, or trademark) to a government or public body or to a regulatory agency thereof. Expenses of litigation are not allowable deductions under this paragraph since a court of law does not form part of a government, nor is it a public body performing the function of a government. Also not deductible are expenses incurred (including legal fees) to negotiate with, for example, a manufacturer for an exclusive right or licence to handle the manufacturer's products in a specified territory. Since a representation must be related to a business carried on by the taxpayer, an expense incurred prior to the taxation year in which the taxpayer commenced business operations is not deductible under paragraph 20(1)(cc). A discussion of when a business commences is contained in the current version of IT-364.

11. Pursuant to subsection 20(9), a taxpayer who is entitled to deduct an amount under paragraph 20(1)(cc) may in lieu of that deduction elect in the manner prescribed in Part XLI of the Income Tax Regulations to

de décision anticipée se rapportent au capital, les frais relatifs à la décision anticipée sont déductibles aux termes de l'alinéa 20(1)cc) (voir les numéros 10 à 12 ci-dessous), à condition que les opérations en question soient liées à une entreprise qu'exploite le contribuable. Lorsque les opérations proposées dans la demande de décision anticipée se rapportent au revenu, les frais sont déductibles en vertu de l'alinéa 18(1)a), pourvu que les opérations proposées aient pour objet de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien.

- 9. Les frais relatifs aux décisions anticipées, visés au numéro 8 ci-dessus, ne comprennent pas les «frais reliés à l'élaboration du projet d'opération» qui auraient été engagés, qu'une décision anticipée ait été demandée ou non. Les frais reliés à l'élaboration du projet d'opération comprennent :
 - a) les frais judiciaires, comptables et autres frais de consultation reliés à l'élaboration du projet d'opération;
 - b) les frais de négociation des contrats;
 - c) les frais d'obtention de lettres patentes, de lettres patentes supplémentaires, de modifications à celles-ci, etc.

L'admissibilité des frais reliés à l'élaboration du projet d'opération est fonction de la nature des transactions (revenu ou capital) et de l'applicabilité des alinéas 14(5)b), 18(1)a), 18(1)b), 20(1)e) ou 20(1)cc), selon le cas.

Frais de démarches

- 10. Selon l'alinéa 20(1)cc), un contribuable peut déduire certaines dépenses, habituellement des dépenses de capital, engagées et payées en vue de faire des démarches concernant une entreprise qu'il exploite (y compris toute démarche faite en vue d'obtenir une licence, un permis, une concession, un brevet ou une marque de commerce) auprès d'un gouvernement, d'un organisme public, d'une agence gouvernementale ou d'un organisme public investi de pouvoirs de réglementation. Les frais de poursuite ne sont pas des déductions admissibles en vertu de l'alinéa 20(1)cc), étant donné qu'un tribunal ne fait pas partie d'un gouvernement et n'est pas un organisme public qui remplit des fonctions gouvernementales. Ne sont pas déductibles non plus les dépenses, y compris les frais judiciaires, engagées en vue de négocier avec un fabricant, par exemple, pour l'obtention d'un droit exclusif ou d'une licence de mise en marché des produits de ce dernier, dans un territoire donné. Étant donné qu'une démarche doit être reliée à une entreprise que le contribuable exploite, une dépense engagée avant l'année d'imposition où le contribuable a commencé à exploiter son entreprise n'est pas déductible en vertu de l'alinéa 20(1)cc). La dernière version du IT-364 traite du début de l'exploitation d'une entreprise.
- 11. Lorsqu'un contribuable est en droit de déduire un montant en vertu de l'alinéa 20(1)cc), il peut, au lieu de cette déduction, choisir de déduire, conformément au paragraphe 20(9) et de la manière prescrite à la partie XLI du Règlement

deduct one tenth of the amount in each of the ten consecutive years beginning with the year in which the expenditure is made.

12. Where a deduction under paragraph 20(1)(cc) or subsection 20(9) is taken and the cost of representation is on account of the capital cost of depreciable property, subsection 13(12) deems the amount to have been deducted as capital cost allowance. The effect of this deeming provision is to render any amount so deducted under paragraph 20(1)(cc) or subsection 20(9) liable to recapture in the event of a subsequent sale of the property.

Capital Expenditures

13. Legal and accounting fees incurred on the acquisition of capital property are normally included as part of the cost of the property. In the case of depreciable property the claim for capital cost allowance is based on the total capital cost including such fees. Pursuant to subsection 40(1), any outlay or expense (including legal or accounting fees) incurred for the purpose of making the disposition of a property is added to the adjusted cost base of the property in calculating the amount of the capital gain, capital loss, terminal loss or business investment loss, as the case may be, arising from the disposition.

Eligible Capital Expenditures

14. Legal and accounting fees that are "eligible capital-expenditures" within the meaning of that term in paragraph 14(5)(b) are included in the cumulative eligible capital of the taxpayer in the manner provided in paragraph 14(5)(a) (see the current version of IT-143). A deduction in respect of such expenditures is allowed under paragraph 20(1)(b). Legal and accounting fees directly associated with the purchase of goodwill qualify as eligible capital expenditures. Where, however, an expenditure is deductible under some provision of the Act or is added to the cost of property (see 13 above), it does not so qualify.

Corporate Takeovers

15. Legal and accounting costs incurred to fight a bid to take over control of a corporation are not deductible as current expenses or as eligible capital expenditures. Such costs relate to the ownership of the shares themselves (i.e. the capital structure of the corporation) and are not laid out for the purpose of gaining or producing income from the business. Legal and accounting costs incurred in successful corporate acquisitions will generally be capital expenditures which may be added to the cost base of the shares acquired. The treatment of legal and accounting fees in the case of abortive attempts to acquire shares is discussed in the current version of IT-143. That bulletin also deals with the legal and

de l'impôt sur le revenu, un dixième de ce montant au cours de chacune des dix années consécutives, en commençant par l'année au cours de laquelle la dépense a été engagée.

12. Lorsqu'une déduction est demandée en vertu de l'alinéa 20(1)cc) ou du paragraphe 20(9) et que les frais de démarches ont été engagés à l'égard du coût en capital d'un bien amortissable, le montant est réputé, en vertu du paragraphe 13(12), avoir été déduit à titre de déduction pour amortissement. Cette disposition de présomption fait en sorte que les montants ainsi déduits en vertu de l'alinéa 20(1)cc) ou du paragraphe 20(9) puissent être récupérés, advenant que le bien soit vendu par la suite.

Dépenses en capital

13. Les frais judiciaires et comptables engagés au moment de l'acquisition d'un bien en immobilisation sont habituellement compris dans le coût du bien. Dans le cas d'un bien amortissable, le montant de la déduction pour amortissement est fondé sur le total du coût en capital qui comprend ces frais. Conformément au paragraphe 40(1), tous les débours ou dépenses (y compris les frais judiciaires et comptables) engagés en vue de disposer d'un bien sont ajoutés au prix de base rajusté du bien dans le calcul du gain en capital, de la perte finale ou de la perte au titre d'un placement d'entreprise selon le cas, provenant de la disposition.

Dépenses en immobilisations admissibles

14. Les frais judiciaires et comptables, qui constitue «une dépense en immobilisations admissible», au sens de l'alinéa 14(5)b), sont inclus dans le montant admissible des immobilisations cumulatives du contribuable de la manière prévue à l'alinéa 14(5)a) (voir la dernière version du IT-143). Une déduction à l'égard de ces dépenses est admise en vertu de l'alinéa 20(1)b). Les frais judiciaires et comptables directement reliés à l'achat d'un achalandage sont admis à titre de dépense en immobilisations admissible. Toutefois, lorsqu'une dépense est déductible en vertu d'une disposition quelconque de la Loi ou lorsqu'elle s'ajoute au coût d'un bien (voir le numéro 13 ci-dessus), elle n'est pas admissible.

Prises de contrôle de corporations

15. Les frais judiciaires et comptables engagés pour contrecarrer une offre de prise de contrôle d'une corporation ne sont pas déductibles en tant que dépenses ou en tant que dépenses en immobilisations admissibles. Ces coûts se rattachent à la propriété des actions elles-mêmes (c.-à-d., la structure du capital de la corporation) et ils ne sont pas engagés en vue de gagner ou de produire un revenu de l'entreprise. Les frais judiciaires et comptables engagés pour l'acquisition réussie d'une corporation seront généralement des dépenses en immobilisations qui peuvent être ajoutées au prix de base des actions acquises. La dernière version du IT-143 porte sur le traitement des frais judiciaires et comptables relatifs à une tentative manquée d'acquisition d'actions. Ce bulletin traite

accounting expenses of incorporation, reorganization and amalgamation.

Alimony and Maintenance

- 16 In computing the income of an individual, a deduction is allowed for legal costs incurred by the individual in enforcing
 - (a) payment of alimony or other maintenance allowance that is included in the individual's income under paragraph 56(1)(b) (i.e. where the right thereto has been established by written agreement or by court order), or
 - (b) a court order for a maintenance allowance that is included in the individual's income pursuant to paragraph 56(1)(c) or (c.1).
- 17. Legal costs incurred in establishing the right to the payments described in 16(a) above, such as the costs of obtaining a divorce, a support order under the Divorce Act or a separation agreement, are not deductible as these costs are on account of capital or are personal and living expenses. Similarly, legal costs of seeking to obtain an increase in such payments are also non-deductible. However, legal costs incurred in obtaining a court order described in 16(b) above, are considered to be deductible in computing the individual's income where the individual must sue the spouse or a person described in subparagraph 56(1)(c.1)(iii) for maintenance in a Family Court or under legislation such as the Family Services Act of New Brunswick, Part III of the Family Law Act of Ontario or other similar legislation. The latter types of expenses are considered to relate to the enforcement of a pre-existing right provided by law, and not to the creation of a new right; see the decision of The Queen v. Burgess, reported at [1981] CTC 258, 81 DTC 5192 (FCTD).
 - 18. From the payer's standpoint, legal costs incurred in negotiating or contesting an application for alimony or maintenance are not deductible. Legal expenses relating to the custody of children are also non-deductible, even where these expenses are necessary to receive Family Allowance payments.

Collection of Salary and Wages

19. Paragraph 8(1)(b) permits a deduction in computing income from an office or employment for legal expenses paid by a taxpayer in the year in collecting salary or wages owed by an employer or former employer. Legal expenses paid after 1989 are also deductible if incurred to establish a right to (or to collect) salary or wages owed by an employer or former employer. Paragraph 6(1)(j)

aussi des frais judiciaires et comptables relatifs à l'incorporation, à la réorganisation et à la fusion.

Pension alimentaire et allocation indemnitaire

- 16. Dans le calcul du revenu d'un particulier, une déduction est permise pour les frais judiciaires engagés dans les cas suivant :
 - a) pour assurer le paiement d'une pension alimentaire ou d'une allocation indemnitaire incluse dans le revenu du particulier en vertu de l'alinéa 56(1)b) (c.-à-d., lorsque le droit à celle-ci a été établi par suite d'un accord écrit ou d'une ordonnance d'un tribunal);
 - b) pour mettre en application une ordonnance d'un tribunal portant sur une allocation indemnitaire qui est comprise dans le revenu du particulier en vertu de l'alinéa 56(1)c) ou c.1).
- 17. Les frais judiciaires engagés en vue d'établir le droit aux paiements dont il est question au point 16a) ci-dessus, comme les frais engagés en vue d'obtenir un divorce, une ordonnance de soutien en vertu de la Loi sur le divorce ou un accord de séparation, ne sont pas déductibles puisqu'il s'agit de frais relatifs au capital ou de frais personnels ou de subsistance. De même, les frais judiciaires engagés en vue de faire augmenter ces paiements ne sont pas non plus des frais déductibles. Toutefois, les frais judiciaires engagés pour l'obtention d'une ordonnance d'un tribunal visé au point 16b) ci-dessus, lorsque le particulier doit poursuivre son conjoint ou une personne décrite au sous-alinéa 56(1)c.1)(iii) devant un tribunal de la famille, ou en vertu d'une loi comme la Loi sur les services familiaux du Nouveau-Brunswick, la partie III de la Loi sur la famille de l'Ontario ou d'une autre loi semblable, pour obtenir une allocation indemnitaire, sont considérés comme des frais déductibles dans le calcul du revenu d'un particulier. Le dernier type de frais est considéré être une mesure coercitive reliée à un droit déjà existant prévu par la loi et non pas la création d'un nouveau droit. Veuillez vous reporter à la décision rendue par la Cour fédérale, division de première instance dans l'affaire La Reine c. Burgess ([1981] CTC 258, 81 DTC 5192).
- 18. Du point de vue du payeur, les frais judiciaires engagés pour la négociation ou la contestation d'une demande de pension alimentaire ou d'une allocation indemnitaire ne sont pas déductibles. Les frais judiciaires engagés pour la garde des enfants ne sont pas déductibles non plus, même lorsque ces dépenses sont nécessaires afin de recevoir les allocations familiales.

Recouvrement d'un traitement ou d'un salaire

19. L'alinéa 8(1)b) prévoit la déduction, dans le calcul du revenu tiré d'une charge ou d'un emploi, des frais judiciaires qu'un contribuable paie au cours de l'année en vue de recouvrer un traitement ou un salaire que lui doit son employeur ou ancien employeur. Les frais judiciaires payés après 1989 sont aussi déductibles s'ils ont été engagés pour établir le droit au salaire ou au traitement qu'un employeur ou un ancien

requires a taxpayer to include in income any award or reimbursement received after 1989 in respect of amounts for which a deduction under paragraph 8(1)(b) is available. These amounts must be included in income to the extent that they are not otherwise so included or taken into account in computing the amount deducted under subsection 8(1). (For taxation years before 1990, the amount of the deduction under paragraph 8(1)(b) is simply reduced by any amount received pursuant to an award for costs made by a court.)

20. A deduction under paragraph 8(1)(b) is allowed only in respect of an amount "owed" by an employer. If the taxpayer is not successful in court or otherwise fails to establish that some amount is owed, no deduction for expenses is allowed. However, failure to collect an amount established as owed to the taxpayer does not preclude a deduction under this paragraph. Pension benefits and retiring allowances do not come within the definition of "salary or wages" in subsection 248(1); legal expenses in respect of such income are discussed in 21 to 23 below.

Retiring Allowances and Pension Benefits

21. Within limits set out in paragraph 60(0.1), a taxpayer may deduct legal expenses paid after 1985 to collect or establish a right to a pension benefit or retiring allowance. The term "retiring allowance" is defined in subsection 248(1) and is broad enough to include damages or settlements for wrongful dismissal of the taxpayer (see also the current version of IT-337). Legal fees to collect or to establish a right to a pension benefit or retiring allowance of a deceased individual are also eligible expenses under paragraph 60(0.1) where the taxpayer who made the payment and who claims the deduction was a dependant, relation or legal representative of the deceased. Eligible legal expenses under paragraph 60(o.1) do not include legal expenses relating to a division or settlement of property arising from marriage or other conjugal relationship. Legal fees in respect of benefits under the Canada Pension Plan or similar provincial plan are not eligible under paragraph 60(0.1), but a deduction for such expenses may be available under paragraph 60(o) (see 6 and 7 above).

- 22. The amount of the eligible legal fees paid that may be deducted under paragraph 60(0.1) is limited to the following amount:
 - (a) the amount of any retiring allowance or pension benefit related to those legal fees which is

employeur doit (ou pour le recouvrer). L'alinéa 6(1)j) exige qu'un contribuable ajoute à son revenu toutes compensations ou tous remboursements qu'il a regus après 1989 à l'égard de montants qui peuvent être déduits en vertu de l'alinéa 8(1)b). Ces montants doivent être inclus dans le revenu, dans la mesure où ils ne l'ont pas encore été ou qu'on n'en n'a pas tenu compte dans le calcul du montant déduit en vertu du paragraphe 8(1)). (Pour les années d'imposition antérieures à 1990, le montant de la déduction en vertu de l'alinéa 8(1)b) est simplement réduit de tout montant reçu par suite d'une adjudication de dépens par un tribunal.)

20. Une déduction, en vertu de l'alinéa 8(1)b), n'est permise qu'à l'égard d'un montant «dû» par un employeur. Si le contribuable n'a pas gain de cause devant le tribunal ou ne réussit pas autrement à établir qu'un montant lui est dû, les dépenses ne peuvent pas être déduites. Toutefois, en vertu de cet alinéa, une déduction est possible même si le montant établi comme dû au contribuable n'a pas été recouvré. Les prestations de pension et les allocations de retraite ne sont pas comprises dans la définition de «traitement ou salaire» du paragraphe 248(1); les frais judiciaires engagés à l'égard de ce type de revenu sont traités aux numéros 21 à 23 ci-dessous.

Allocations de retraite et prestations de pension

- 21. Compte tenu des limites énoncées à l'alinéa 60o.1), un contribuable peut déduire les frais judiciaires payés après 1985 en vue d'obtenir une prestation de pension ou une allocation de retraite, ou d'établir son droit à ces demières. Le terme «allocation de retraite» est défini au paragraphe 248(1) et son sens est assez large pour inclure les dommages ou les paiements reçus en raison du renvoi injustifié du contribuable (voir aussi la dernière version du IT-337). Les frais judiciaires engagés pour obtenir des prestations de pension ou une allocation de retraite, ou pour établir le droit à ces dernières d'un particulier décédé constituent aussi des dépenses admissibles en vertu de l'alinéa 60o.1) lorsque le contribuable qui a versé le paiement et qui réclame la déduction était une personne à charge, un parent ou un représentant légal du défunt. Les frais judiciaires admissibles en vertu de l'alinéa 600.1) ne comprennent pas les frais judiciaires engagés en vue du règlement ou du partage de biens découlant du mariage ou d'une autre situation comparable à une union conjugale. Les frais judiciaires engagés au titre des prestations du Régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial de pensions semblable ne sont pas admissibles en vertu de l'alinéa 60o.1), mais ces frais peuvent être déductibles en vertu de l'alinéa 60o) (voir les numéros 6 et 7 cidessus).
- 22. Le montant des frais judiciaires admissibles versés qui peuvent être déduits en vertu de l'alinéa 600.1) doit se limiter au total suivant :
 - a) le montant de l'allocation de retraite ou de prestation de pension que le contribuable a reçu et a inclus dans son

received and included in income by the taxpayer after 1985,

plus

(b) any reimbursement of legal expenses included in income under paragraph 56(1)(1.1) (see 23 below) for the year or a preceding year,

(c) transfers to a Registered Pension Plan or Registered Retirement Savings Plan deducted pursuant to paragraphs 60(j), (j.01), (j.1) or (j.2); this reduction is only required to be made to the extent that the amounts so transferred are amounts for which eligible legal expenses were incurred.

Only legal fees paid after 1985 in connection with the income described above are eligible for deduction. Any otherwise eligible legal fees which are not deductible because they exceed such income may be carried forward and may be deducted in any of up to seven subsequent years, to the extent that further related income arises and to the extent that the amounts in question were not previously deductible.

23. Under paragraph 56(1)(1.1), amounts received by the taxpayer after 1985 as an award or reimbursement of the types of eligible legal expenses described in 21 and 22 above must be included in income. This inclusion in income may be offset by the deduction available under paragraph 60(0.1).

Employees Selling Property or Negotiating

24. An employee who is entitled to deduct expenses pursuant to paragraph 8(1)(f) (see the current versions of IT-272 and IT-522) may deduct reasonable amounts paid during the year in respect of legal costs arising from an event that by its nature is a risk normally incidental to the income earning activity. For example, a real estate agent may deduct legal fees in a defense against charges of misrepresentation in connection with an aborted sale of property. The legal expenses would not be deductible, however, if they were of either a capital or personal nature. An outlay incurred to protect the agent's licence to earn real estate commissions and an outlay directly attributable to an automobile accident which occurred while the automobile was being used for personal purposes are examples of expenditures of a capital and personal nature, respectively.

Legal Expenses of Employees Paid by Employers

25. An employer may deduct the legal expenses incurred in defending an employee, officer or director against charges of having committed an illegal or wrongful act in the ordinary course of carrying on the employer's business. This could include expenses incurred in relation to allegations of offenses under business practices or com-

revenu après 1985 qui est relié à ces frais judiciaires plus

- b) toute récupération des frais judiciaires inclus au revenu en vertu de l'alinéa 56(1)l.1), (voir le numéro 23 ci-dessous) pour l'année ou pour une année antérieure moins.
- c) les transferts à un régime de pension agréé ou à un régime enregistré d'épargne-retraite déduits en vertu de l'alinéa 60j., 60j. 1), 60j. 01) ou 60j. 2); cette réduction doit être effectuée dans la mesure où les montants qui ont été transférés sont des montants pour lesquels les frais judiciaires ont été engagés.

Seuls les frais judiciaires payés après 1985 en regard du revenu décrit ci-dessus sont admissibles à la déduction. Tous les autres frais judiciaires autrement admissibles, mais qui ne sont pas déductibles parce qu'ils sont plus élevés que le revenu auquel ils se rattachent peuvent être reportés et déduits au cours de l'une des sept années suivantes, dans la mesure où le contribuable continue à recevoir le revenu visé et dans la mesure où les montants en question n'ont pas déjà été déduits.

23. En vertu de l'alinéa 56(1)l.1), les montants qu'a reçus le contribuable après 1985 et qui ont été adjugés ou qui constituent le remboursement des types de frais judiciaires admissibles décrits aux numéros 21 et 22 ci-dessus doivent être inclus dans le revenu. La déduction dont on peut se prévaloir en vertu de l'alinéa 600.1) peut compenser l'inclusion dans le

Employés chargés de vendre des biens ou de négocier des contrats

24. Un employé qui a le droit de déduire des dépenses aux termes de l'alinéa 8(1)f), (voir la dernière version du IT-272 et du IT-522), peut déduire les montants raisonnables qu'il a payés durant l'année au titre des frais judiciaires résultant d'un événement qui, de par sa nature même, comporte des risques qui sont habituellement accessoires à une activité génératrice de revenus. Par exemple, un agent immobilier peut déduire les frais judiciaires qu'il a engagés pour sa défense lorsqu'il est accusé de fausse représentation dans le cas de l'échec d'une vente. Ne sont pas déductibles toutefois les frais judiciaires d'ordre personnel ou qui se rapportent au capital, comme les débours qui sont directement attribuables à un accident de voiture qui a lieu alors que l'agent immobilier utilisait l'automobile à des fins personnelles, ni les débours engagés pour protéger la licence qui lui permet de toucher des commissions sur la vente d'immeubles.

Frais judiciaires d'employés payés par l'employeur

25. Un employeur peut déduire les frais judiciaires qu'il a engagés pour assurer la défense d'un employé, d'un agent ou d'un directeur qui est accusé d'avoir commis des actes illicites ou illégaux dans le cours normal de l'exploitation de l'entreprise de l'employeur. Ces frais peuvent comprendre les frais engagés pour défendre l'employé contre des allégations

petition law. (See for example, the criteria set out in *The Car Strip Ltd. v. MNR*. reported at [1967] Tax A.B.C. 361, 67 DTC 259 and the decision of the Federal Court Trial Division in *Border Chemical Company Ltd. v. The Queen*, reported at [1987] 2 CTC 183, 87 DTC 5391.)

- 26. An employer may deduct premiums under an insurance policy which provides for the reimbursement of legal expenses incurred by officers or directors in defending themselves against claims made against them by reason of their positions with the employer.
- 27. Where personal legal expenses of an employee (or of his or her family) are paid or reimbursed by the employer, the amount paid is a taxable benefit to the employee. To the extent that the amount so paid does not exceed a reasonable amount, it will normally be deductible to the employer as a business expense on account of the employee's wages or benefits.

Criminal Prosecutions under Section 239

28. Legal and accounting fees incurred in connection with a prosecution under section 239 (tax evasion) are generally not allowable expenses since in most cases they are not laid out to earn income. These fees are not deductible under paragraph 60(o) inasmuch as the information laid with respect to the charge is not an assessment within the meaning of that paragraph. Pursuant to the comments in the current version of IT-104, any fine in such a situation would not be deductible either. However, in limited circumstances, such as those in the case of Ben Matthews & Associates v. MNR, reported at [1988] 1 CTC 2372, 88 DTC 1262 (TCC), legal and accounting fees to defend against a section 239 prosecution may be considered to have been laid out to earn income. These expenses may be allowable deductions where they can be shown to relate to the defence of practices which arise in the normal course of the taxpayer's income-earning activities, such as the manner of preparing financial records, provided that there has been full disclosure of information by the taxpayer.

d'infractions aux pratiques de commerce ou à la Loi sur la concurrence. (Veuillez consulter, par exemple, les critères établis dans l'affaire The Car Strip Ltd. c. le Ministre du Revenu national ([1967] Tax A.B.C. 361, 67 DTC 259) et le jugement rendu par la Cour fédérale, division de première instance dans l'affaire Border Chemical Company Ltd. c. La Reine ([1987] 2 CTC 183, 87 DTC 5391).)

- 26. Un employeur peut déduire les primes qu'il a versées en vertu d'une police d'assurance prévoyant le remboursement des frais judiciaires engagés par les agents ou directeurs pour assurer leur défense lorsqu'ils font face à des accusations portées en raison de leurs relations avec l'employeur.
- 27. Le montant que l'employeur paie ou rembourse pour des frais judiciaires personnels d'un employé (ou de sa famille) constitue un avantage imposable pour l'employé. Ce montant sera habituellement déductible pour l'employeur comme dépense d'entrepnse à titre de salaire et autres avantages de l'employé, et ce, dans la mesure où le montant payé représente un montant raisonnable.

Poursuites criminelles en vertu de l'article 239

28. Les frais judiciaires et comptables liés à une poursuite intentée en vertu de l'article 239 (évasion fiscale) ne constituent pas généralement des dépenses déductibles puisque. dans la plupart des cas, ils ne sont pas engagés en vue de gagner un revenu. Ces frais ne sont pas déductibles en vertu de l'alinéa 600), vu que les renseignements présentés dans ces circonstances n'ont pas trait à une cotisation au sens de cet alinéa. Ne sont pas déductibles non plus les amendes imposées par suite d'une telle poursuite, comme il est expliqué dans la dernière version du IT-104. Néanmoins, dans des circonstances bien précises, par exemple celles de l'affaire Ben Matthews & Associates c. le Ministre du Revenu national ([1988] 1 CTC 2372, 88 DTC 1262 (Cour canadienne de l'impôt)), on peut considérer que les frais judiciaires et comptables, engagés pour se défendre contre une poursuite criminelle en vertu de l'article 239, ont été engagés en vue de gagner un revenu. Ces frais peuvent constituer des déductions admissibles lorsqu'on peut démontrer qu'ils se rapportent à la défense de pratiques qui sont utilisées dans le cours normal des activités génératrices de revenus du contribuable, par exemple, la méthode de préparation des états financiers. pourvu que le contribuable ait divulgué la totalité des renseignements pertinents.

The enhanced child benefit will increase the current level of support being provided to children with families. The value of the support will be reduced by a proportion of family income over and above a certain threshold.

The value of the benefit will reduce to zero for higher income families, but a non-refundable tax credit will assure that all families receive public recognition for the social contribution of parenting.

Child Support Enforcement

The 1996 Alternative Federal Budget committed itself to a family support package that included better enforcement measures. The missing element in that package is a National Advance Maintenance Child Support System. This would guarantee that children and their custodial parents have the income they need under the new Child Support Guidelines announced by the federal government in its 1996 budget—without delay, frustration, and the diversion of time and energy from the challenging responsibilities of parenting.

Without adequate enforcement measures, custodial parents and children are left at the mercy of the support-paying parent for the provision of an adequate income. The existing federal family support enforcement is so weak that children and custodial parents can be left destitute for years while waiting for payments that, even if received on time, are still in many cases inadequate.

In conjunction with the enhanced Child Benefit and other anti-poverty measures contained in the 1997 Alternative Federal Budget, the Advance Maintenance Child Support System (AMCSS) ensures that custodial parents have the income necessary for child support.

The AMCSS will be national in scope, and administered by a national agency, complementing reforms already under-way for a National Tax Collection Agency. The federal government will pay out the required child support payments, using the same administrative mechanisms as those used for the comprehensive child benefits.

The new federal-provincial taxation agency will be the vehicle to recover the payments from non-custodial parents anywhere in Canada. This would ensure much higher compliance rates and remove much of the uncertainty from custodial parents for income security.

Such an Advance Maintenance Child Support System will not reduce eligibility for other income assistance programs.

The 1997 AFB includes the start-up funding for this approach and challenges the federal government to take responsibility for the well-being of children and families, instead of waiting to pay the enormous social costs of neglect later.

14 W W. Oak

ANNEXE 5900-B1/C-92, 26 «2» (Traduction)

Annexe 5900 B1/C-92,26 "2"

Déclaration concernant

le projet de loi C-92

Loi budgétaire de 1996 concernant l'impôt sur le revenu

Loi d'application du budget; Imposition de la pension alimentaire pour enfants

au

Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

par

Elisabeth Beattie

le 24 avril 1997

1. INTRODUCTION

Je suis heureuse, monsieur le président, de comparaître devant vous aujourd'hui, pour examiner le projet de loi C-92, Loi budgétaire de 1996 concernant l'impôt sur le revenu.

Je parlerai des modifications touchant à l'imposition de la pension alimentaire pour enfants.

Les propositions devraient entrer en vigueur sous peu, et témoigner à une étape aussi avancée du processus législatif fait penser à quelqu'un qui se jette devant un train arrivant à toute vitesse. J'ai témoigné au Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 14 avril. Même si je ne me fais aucune illusion sur ma capacité de modifier ce projet de loi, j'espère que mon exposé vous donnera matière à réflexion si jamais vous aviez l'intention de l'approuver sans condition.

Je crois apporter une perspective utile au débat. Je suis chef d'une famille monoparentale depuis 1980. J'ai trois enfants, âgés de 19, 22 et 24 ans. L'exécution des ordonnances de pension alimentaire pour enfants a toujours posé des difficultés. J'ai fait des études en fiscalité, mais mon expérience à ce sujet provient principalement des déclarations d'impôt que je remplis moi-même et de la gestion de ressources limitées que j'ai appris à faire dans un climat d'incertitude financière. Je n'étais pas bien informée des questions financières au moment de mon divorce. Je suis devenue mieux informée par nécessité plus que par choix.

J'ai analysé les propositions budgétaires dans une perspective pratique.

2. LE TRAITEMENT FISCAL ACTUEL - PROGRESSIF ET « MODERNE »

Contrairement à l'impression que peut en avoir le public, le « régime de la déduction et de l'inclusion » mis en place il y a 54 ans est tout à fait sensé. Il a bien résisté à l'épreuve du temps et s'est avéré extrêmement sensible aux besoins des chefs de familles monoparentales dans la difficile conjoncture sociale et économique que nous vivons.

Les familles intactes peuvent se prévaloir de diverses stratégies de partage du revenu. Le régime de la déduction et de l'inclusion offre aux couples divorcés ou séparés un moyen de partager leurs revenus en tenant compte des difficultés économiques qui leur sont particulières, soit le dédoublement inévitable et inefficace des investissements nécessaires pour élever des enfants dans deux ménages distincts.

La déduction de la pension alimentaire pour enfants compense, pour le parent qui n'a pas la garde de ses enfants, la perte de la déduction au titre des personnes à charge. Elle lui donne également le moyen de payer les pensions alimentaires élevées qui sont nécessaires pour subvenir aux besoins des enfants.

Pour leur part, les parents qui ont la garde incluent la pension alimentaire dans leur revenu et bénéficient du dégrèvement au titre des personnes à charge aux fins de l'impôt, et des autres avantages qui en découlent, notamment :

- l'équivalent de l'exemption de marié
- le transfert des crédits pour frais de scolarité et d'études
- le crédit d'impôt pour frais médicaux
- la prestation pour enfants et le supplément au revenu gagné
- les crédits de taxes fédérale et provinciale sur les ventes

Il est important de considérer la pension alimentaire périodique comme un revenu pour le parent qui a la garde, et ce, pour plusieurs raisons.

Le ménage bénéficiaire devient ainsi une entité autonome, ce qui est important sur le plan symbolique et reflète la réalité du divorce. En outre, contrairement à ce qui se passe pour les versements à des fins déterminées, tels que les frais médicaux, les bénéficiaires ne sont pas tenus de déclarer les versements mensuels au payeur ou à la cour.

Le traitement de la pension alimentaire comme un revenu imposable comporte pour le bénéficiaire d'importants avantages fiscaux directs qui compensent les problèmes « modernes » et atténuent les conséquences fiscales défavorables pour les parents seuls ayant des revenus élevés :

- la pension alimentaire pour enfants est comprise dans le revenu gagné aux fins du calcul de la cotisation au REER et de la déduction qu'elle autorise;
- les frais juridiques reliés à l'exécution des ordonnances de pension alimentaire pour enfants sont déductibles du revenu.

Bien appliqué, le régime de la déduction et de l'inclusion peut, en fait, se traduire pour la majorité des bénéficiaires par des pensions alimentaires plus élevées qu'ils ne pourraient espérer en obtenir avec le nouveau régime.

Bien appliqué, le régime actuel fait du parent qui n'a pas la garde des enfants non pas le bénéficiaire d'un partage du revenu, mais plutôt son instrument.

Les modifications fiscales ont été qualifiées de solution aux incohérences judiciaires et à la complexité des calculs fiscaux. Il s'agissait là de vieux problèmes, qui avaient été réglés en janvier 1995 lorsque le Comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille a établi des lignes directrices sur la pension alimentaire pour enfants tenant compte des considérations fiscales.

3. LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DU TRAITEMENT FISCAL PROPOSÉ

3.1 Une redistribution régressive du revenu

Le gouvernement reconnaît que l'élimination de la déduction accordée aux payeurs produira une manne pour les gouvernements. Les estimations varient de 410 millions de dollars à 1 milliard de dollars.

Je ne veux pas m'attarder sur cet aspect de la législation. Qu'il me suffise de souligner que cette manne ne retournera pas aux enfants à qui on l'a soutirée. En soi, cela aurait dû inciter le gouvernement à résister aux pressions politiques.

La <u>pièce 1</u> est une lettre que j'ai adressée à Rosemarie Popham, coordonnatrice nationale de Campagne 2000, dans laquelle je décris les lourdes conséquences que les nouvelles règles auraient eues sur la pension alimentaire accordée à mes enfants. La <u>pièce 2</u> est un extrait de ma déclaration au Comité parlementaire. J'y analyse la nature et la portée de la redistribution du revenu.

Mais d'autres problèmes découlent de la modification du traitement de la pension alimentaire pour enfants, et plus précisément deux conséquences fiscales négatives que, selon moi, les décideurs ont n'ont pas vues pendant toutes ces années où ils ont élaboré cette politique. Si les fonctionnaires avaient fait leur travail correctement et si ces conséquences avaient été portées à l'attention des chefs de familles monoparentales

durant l'élaboration de cette politique, je crois que le projet de loi C-92 se présenterait autrement. Ces conséquences fiscales accroîtront la manne fiscale pour les gouvernements.

3.2 Perte d'une partie des droits de cotisation à un REER

En vertu des anciennes règles, la pension alimentaire pour enfants était considérée comme un « revenu gagné » aux fins du calcul des droits de cotisation à un REER. Sous le régime sans déduction ni inclusion, la pension alimentaire n'est plus incluse dans le calcul. Il en résulte une diminution nette des droits de cotisation à un REER pour tous les bénéficiaires dont la pension alimentaire pour enfants est visée par le nouveau régime et dont le « revenu gagné », pension exclue, est inférieur à 75 000 \$, ce qui veut dire la plupart des parents seuls.

Cet avantage offre aux parents seuls un moyen de faire quelque chose pour eux-mêmes.

Adopter une politique qui se traduit par l'élimination généralisée de cet avantage va tout à fait à l'encontre des autres politiques du gouvernement qui prêchent l'autonomie financière.

Pour certains parents seuls, la pension alimentaire pour enfants représente le seul « revenu gagné » important. Malgré l'insuffisance actuelle des ressources permettant de cotiser à un REER, une autre modification apportée par le projet de loi C-92 permet aux droits de cotisation non utilisés d'être reportés indéfiniment. Il existe toujours une possibilité que la situation financière s'améliore dans le futur et l'avantage découlant de la déduction des sommes épargnées du revenu imposable ne serait pas perdu.

Étant donné que les femmes sont particulièrement vulnérables à la pauvreté dans leur vieillesse et que la plupart des parents qui ont la garde des enfants sont des femmes, perdre cet avantage est un autre coup dur pour un groupe qui éprouve déjà des difficultés. Malgré l'importance de ce facteur, les analyses et les énoncés de position à l'appui du changement fiscal proposé n'ont pas tenu compte de cet avantage fiscal et de son lien direct avec la pension alimentaire pour enfants.

3.3 Non-déductibilité des frais juridiques liés à l'exécution des ordonnances de pension alimentaire pour enfants

Le Guide d'impôt général de 1996 stipule : « Vous pouvez déduire les frais [juridiques]... engagés pour le recouvrement d'arriérés d'une pension alimentaire que vous devez déclarer. » (C'est nous qui soulignons.)

Sous le régime sans déduction ni inclusion, la pension alimentaire ne sera plus déclarée. Par conséquent, il ne sera plus possible de déduire du revenu les frais juridiques engagés pour faire respecter les ordonnances de pension alimentaires rendues sous le nouveau régime. On peut penser que la déduction restera permise pour ce qui concerne les pensions alimentaires au conjoint puisque ces versements resteront imposables.

Ce résultat traduit le principe fiscal général de la non-déductibilité des dépenses relatives au revenu non imposable et il est conforme, par exemple, à la non-déductibilité des frais d'intérêts hypothécaires sur une résidence principale, dont la vente est exonérée de l'impôt sur les gains en capital.

L'exécution d'une ordonnance de pension alimentaire pour enfants est le plus gros problème des parents qui ont la garde. Les organismes provinciaux chargés de l'exécution de ces ordonnances subissent des compressions, et les frais juridiques liés à l'exécution ne sont pas assumés par l'aide juridique dans de nombreuses provinces. Dans certains cas, le payeur se trouve dans une autre province et il faut recourir à des services d'exécution privés.

Le nouveau régime fiscal a donc de très graves conséquences négatives. Malgré l'importance de ce facteur, les analyses et les énoncés de position à l'appui du changement fiscal proposé n'ont pas tenu compte de cet avantage fiscal et de son lien direct avec la pension alimentaire pour enfants.

3.4 Position du gouvernement devant le Comité parlementaire

L'importance de ces déductions pour les parents qui ont la garde ne saurait être sous-estimée. Ni la colère qui s'abattra sur les décideurs si la modification fiscale est mise en œuvre sans qu'on ait d'abord fait connaître tous les faits pertinents et qu'il y ait eu un débat public informé.

En plus de leur effet sur le montant net de la pension alimentaire pour enfant, ces deux mesures fiscales sont des facteurs à long terme importants dont chaque parent seul aurait dû être informé lors de l'élaboration de la politique.

Même maintenant que ces nouvelles règles sont sur le point de prendre effet, ni le Guide d'impôt (qui fait habituellement ressortir dans des cases rouges l'incidence de toute mesure législative proposée), ni la trousse d'information de Revenu Canada sur la modification fiscale, ne décrivent clairement les conséquences, afin que les parents qui ont la garde des enfants et qui ont obtenu une ordonnance puissent évaluer de manière informée leurs choix et cette législation.

En septembre 1996, vu que ces conséquences fiscales semblaient être passées inaperçues et que certains parents ayant la garde m'avaient exprimé leur conviction qu'ils seraient autorisés à conserver toutes leurs déductions sans déclarer le revenu connexe, j'ai demandé au Ministre, par l'entremise de son secrétaire parlementaire, de faire une déclaration publique pour clarifier le statut de ces deux déductions dans le nouveau régime.

Aucune déclaration n'a été faite. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai demandé à témoigner devant le comité parlementaire.

En réponse aux questions des membres du Comité, les fonctionnaires des Finances ont expliqué la logique du principe fiscal général qui relie les déductions à l'inclusion du revenu.

3.5 Projet de loi C-92 : Paragraphe 71(1)

Je ne le savais pas le 14 avril, mais le projet de loi C-92 prévoit un amendement qui prétend résoudre le problème des frais juridiques. Cet amendement n'a été signalé par aucun des membres du comité parlementaire et ne l'a pas été non plus par les fonctionnaires du Ministère présents lors de l'étude article par article. Qu'il n'y ait eu aucune occasion de discuter de cet amendement en dit long sur la profondeur de l'examen de ce projet de loi à la Chambre des communes.

La pièce 3 est la note explicative pour le paragraphe 71(1), qui se lit comme suit :

« La définition de "revenu exonéré" s'applique aux montants ou aux biens qui, par suite des dispositions de la Partie I de la Loi, ne sont pas inclus lors du calcul du revenu d'un particulier. Cette définition est employée, par exemple, à l'alinéa 18(1)c) de la Loi, qui prévoit qu'aucune déduction ne peut être faite pour un débours fait ou une dépense engagée en vue de tirer un revenu exonéré d'impôt.

Par suite du nouveau traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants, la définition de « revenu exonéré » est modifiée afin qu'elle n'inclue pas les pensions alimentaires. On s'assure ainsi que les dépenses engagées restent déductibles même lorsqu'il s'agit d'une pension alimentaire pour enfants qui n'est pas incluse dans le revenu en vertu de la Partie I de la Loi. (C'est nous qui soulignons)

Ces modifications s'appliquent après 1996. »

Cet amendement va à l'encontre des principes énoncés dans IT99R4 (<u>pièce 4</u>) et empire une politique déjà mauvaise. Il crée des inégalités injustifiées entre les bénéficiaires, sape un principe fiscal fondamental et ouvre la porte à des demandes d'exonérations semblables par d'autres groupes d'intérêts, notamment les payeurs de pensions alimentaires. Le manque de cohérence favorisera aussi la non-exécution.

La solution ne consiste pas à créer une exception aux règles fiscales générales afin de masquer un oubli, mais plutôt à modifier la politique qui a mené à ce malheureux résultat. En ayant recours à une solution aussi illogique et aussi fondamentalement erronée, le gouvernement propose tout simplement une politique qui ne tient pas debout.

Ceux qui ont exercé des pressions en faveur du régime sans déduction ni inclusion ont protesté avec véhémence et soutenu que les pensions alimentaires pour enfants n'étaient pas un « revenu ». Mais il faut assumer les conséquences, notamment la perte des déductions fiscales connexes, y compris la déduction accordée aux payeurs de pensions alimentaires. Cet amendement permet à un groupe de bénéficiaires d'avoir le beurre et l'argent du beurre. Ce n'est tout simplement pas acceptable.

Il est donc recommandé que le projet de loi C-92 soit modifié par la suppression de la partie du paragraphe 71(1) qui porte sur la définition du « revenu exonéré ».

4. UNE MEILLEURE POLITIQUE

Une modification de la structure fiscale ne crée pas plus d'argent, mais répartit seulement autrement celui qui existe déjà.

Dans l'optique de la détermination du montant mensuel de la pension alimentaire, le système de la déduction et de l'inclusion est avantageux pour beaucoup de parents, mais il en pénalise certains. Passer à un régime uniforme sans déduction ni inclusion, comme le propose ce projet de loi, sera avantageux pour certains, mais pénalisera beaucoup de parents.

On n'améliore pas les choses en en remplaçant un régime rigide par un autre.

Si le gouvernement a pour politique d'appliquer un seul régime fiscal à tout le monde, il devrait appliquer celui qui est le plus avantageux pour les parents les plus nécessiteux. C'est précisément ce que fait le régime de la déduction et de l'inclusion.

Il est donc recommandé de conserver le régime actuel de la déduction et de l'inclusion si un seul régime fiscal doit être appliqué de façon généralisée.

Si le gouvernement a pour politique de porter assistance à tous les parents qui ont la garde de leurs enfants ainsi qu'à ces derniers, la seule solution raisonnable, compte tenu de tout ce qui en découle, est de rendre le système plus souple en permettant à chaque parent bénéficiaire ayant la garde de choisir l'un ou l'autre de ces régimes quand il négocie une entente de séparation ou de divorce ou quand l'ordonnance est modifiée. Le gouvernement a publié des lignes directrices pour ces deux régimes.

Une telle souplesse est la seule façon de tirer le meilleur parti possible des sommes disponibles pour la pension alimentaire pour enfants vu qu'il peut exister une infinité de situations financières différentes, ellesmêmes susceptibles de changer de fond en comble à tout moment. Une telle souplesse règle aussi les problèmes des droits de cotisation au REER et de la déductibilité des frais juridiques en reconnaissant qu'il y a un compromis logique entre « aucune inclusion » et les avantages fiscaux connexes. En toute justice, un groupe ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre.

En ce qui concerne la souplesse, il existe des précédents dans des modifications déjà apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* relativement aux paiements à des tiers et aux versements à des fins déterminées comme les frais d'études ou les frais médicaux.

En guise de solution optimale, il est donc recommandé que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée de telle façon que le principe de la déduction et de l'inclusion soit la règle <u>sauf si</u> une ordonnance, un jugement ou une entente écrite stipule qu'il <u>ne faut pas</u> appliquer les dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la déduction et à l'inclusion.

Dans la mesure où la sécurité existe, elle tient à notre capacité de prendre nos propres décisions.

Quelle que soit la politique adoptée, toute décision de ne pas se prévaloir du régime actuel de déduction et d'inclusion devrait être laissée entre les mains du parent bénéficiaire ayant la garde des enfants parce que c'est lui qui risque d'être le plus désavantagé par le nouveau régime.

À cause des graves conséquences, il est donc impératif que tout choix soit éclairé surtout s'il est irrévocable.

Il est donc recommandé que toute décision de ne pas se prévaloir du régime actuel d'inclusion et de déduction soit laissée entre les mains du parent bénéficiaire ayant la garde des enfants, et qu'un tel choix fasse l'objet d'une forme de « consentement éclairé ».

Le ministère des Finances et le ministère de la Justice sont tout à fait conscients que l'insatisfaction relative à la structure fiscale actuelle est dans une large mesure une question de perception, les gens connaissant généralement mal le système et ses objectifs concernant les *enfants*. De plus, les considérations relatives à la façon dont les femmes sont traitées ont aussi contribué à donner l'impression que le système est inéquitable.

De nombreux parents qui ont la garde de leurs enfants et pour qui les lignes directrices relativement à la déduction et à l'inclusion seraient avantageuses ne comprennent pas qu'ils pourraient recevoir une pension alimentaire plus élevée en payant des impôts. Ils rejettent la responsabilité de leur pauvreté sur le régime fiscal. Ils ont pourtant exigé une modification du régime fiscal qui aggravera encore la situation d'au moins les deux tiers d'entre eux. Beaucoup veulent même que cette modification soit rétroactive. Comme l'a reconnu un député, les gens n'ont pas raisonné avant de demander cette modification.

Les millions de dollars que le gouvernement fédéral consacre au renforcement de la bureaucratie judiciaire et administrative du fait de ce changement auraient plutôt dû être consacrés à une éducation financière de base pour les chefs de familles monoparentales dans le contexte de l'ancien système. En entretenant le malentendu et en appuyant et même renforçant l'impression qu'une grave injustice doit être corrigée, le gouvernement a renoncé à sa responsabilité de défendre les intérêts des enfants.

Même si le gouvernement fédéral doit assumer une certaine responsabilité, il incombe aux parents qui ont la garde des enfants d'assumer la responsabilité de leur propre éducation. Pour commencer, ils pourraient se servir des documents et services excellents que Revenu Canada Impôt met à leur disposition.

Il est donc recommandé que Revenu Canada révise ses documents d'information destinés aux parents seuls ainsi que ses services consultatifs pour faire en sorte que l'impôt paraisse moins intimidant aux parents ayant la charge d'enfants et, de façon générale, aux femmes.

5. LE GOUVERNEMENT N'EST PAS TENU DE RENDRE DES COMPTES

Le ministre de la Justice a déclaré que « la totalité des recettes supplémentaires que les changements fiscaux rapporteront à Ottawa, et plus encore, sera replacée directement dans le système, ce qui profitera aux enfants, y compris ceux des familles de travailleurs faiblement rémunérés ». Les provinces n'ont pas pris cet engagement.

Même si l'on est prêt à considérer que la redistribution proposée est acceptable, on ne voit pas clairement comment le gouvernement fédéral se propose de se conformer à l'obligation de rendre publiquement compte de ses activités.

6. EXÉCUTION DE LA LOI

Depuis 1990, le gouvernement fédéral a consacré la plus grande partie de son temps, de ses énergies et de ses ressources à l'imposition des pensions alimentaires pour enfants et aux lignes directrices en la matière.

Malheureusement, les changements fiscaux et les lignes directrices ne donnent pas plus d'argent aux enfants. Il s'agit essentiellement de considérations théoriques qui le resteront tant qu'on n'aura pas pris des mesures pour faire appliquer la loi le plus possible. Ce n'est pas encore le cas, malgré les mesures législatives récentes, qui résultent en grande partie des exigences de situations comme la mienne.

Au lieu des changements à la déductibilité des frais juridiques, il existe une solution réelle au problème de l'exécution de la loi, une solution qui relève des compétences du gouvernement national.

Le projet de loi devant vous utilise le fisc pour percevoir et distribuer seulement l'avantage dérivé du partage de revenu. L'idéal serait que l'État donne plus de poids aux ordonnances de ses juges en effectuant lui-même le versement des pensions alimentaires pour enfants et en utilisant le fisc pour percevoir les sommes dues auprès du parent qui doit les payer.

D'autres pays ont adopté un tel système. En Suède, le versement des pensions alimentaires pour enfants est garanti par le gouvernement quand les parents divorcent et certains États américains ont mis en place un régime d'assurance pour les pensions alimentaires.

Au Canada, l'Alternative budgétaire en 1997 proposait un « régime d'avances de pensions alimentaires pour enfants » qui serait mis en place à l'échelle du pays et administré par un organisme national, complétant ainsi les réformes déjà en cours relativement à un office national du revenu (pièce 5).

D'après la personne qui a rédigé cette disposition, le ministre des Finances s'est montré intéressé à cette idée. J'encourage le Ministre à y réfléchir sérieusement. Elle constitue une solution idéale aux nombreux

problèmes auxquels sont confrontés les chefs de familles monoparentales en ce qui concerne les pensions alimentaires pour enfants.

Il est donc recommandé que le gouvernement mette en place un régime national d'avances de pensions alimentaires pour enfants.

7. CONCLUSION

En conclusion, les modifications apportées à l'imposition des pensions alimentaires pour enfants semblent chercher plus à faire une impression positive qu'à améliorer le système. Il n'est donc pas étonnant qu'on n'ait pas tenu compte de certaines conséquences fiscales défavorables lors de l'élaboration de cette politique puisqu'on a moins mis l'accent sur le régime fiscal lui-même que sur d'autres préoccupations.

La politique proposée peut avoir des conséquences très graves pour les bénéficiaires de pensions alimentaires pour enfants, un grand nombre d'entre eux n'en étant même pas conscients. Ces conséquences auraient dû persuader le gouvernement à rejeter l'orientation qu'il a choisie bien avant qu'il ne soit trop tard.

Premièrement, cette politique va augmenter considérablement les recettes fiscales, et les sommes correspondantes ne seront pas remises aux enfants à qui on les retire. Les chefs de familles monoparentales à faible revenu seront pénalisés. Deuxièmement, en l'absence d'un amendement douteux qui va à l'encontre des principes fiscaux normaux, cette politique se traduira par l'élimination de deux avantages fiscaux importants pour les parents seuls.

La politique proposée marginalisera encore plus un groupe de gens qui doivent déjà assumer de lourds fardeaux, sans pouvoir exercer des choix.

Lorsqu'il a comparu récemment devant le Comité sénatorial sur l'harmonisation de la taxe de vente, le ministre des Finances a déclaré que : « La meilleure politique est de faire ce qu'il faut faire ».

Monsieur le président, cela veut parfois dire qu'il faut changer d'avis. C'est justement le cas cette fois-ci.

Cette opinion est confirmée par la nécessité de modifier le paragraphe 71(1). Il s'agit d'un amendement incohérent dont le seul but consiste à masquer les préjudices causés par l'application uniforme du régime sans déduction ni inclusion pour toutes les ordonnances rendues après le 30 avril.

La meilleure solution pour tout le monde est que le régime sans déduction ni inclusion soit facultatif et que le bénéficiaire exerce ce choix. Il faut aussi donner aux bénéficiaires toute l'information dont ils ont besoin pour prendre la meilleure décision dans les circonstances.

Les parents seuls ont besoin de politiques qui renforcent leur autonomie individuelle au lieu d'accroître leur situation de dépendance.

Aux yeux de toute personne raisonnable, la résistance du Ministre devant une telle politique démontre que le gouvernement veut récolter la manne, même s'il affirme le contraire.

Il n'est pas déshonorant, monsieur le président, de modifier une politique quand il y a de bonnes et solides raisons à cela ni de reconnaître qu'on a négligé certaines choses. Ce qui est déshonorant c'est d'aller de l'avant sans se soucier des conséquences et de ne pas rendre compte aux personnes concernées et à l'électorat.

Merci.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Il est recommandé que le projet de loi C-92 soit modifié par la suppression de la partie du paragraphe 71(1) qui porte sur la définition du « revenu exonéré ».
- 2. Il est recommandé de conserver le régime actuel de la déduction et de l'inclusion si un seul régime fiscal doit être appliqué de façon généralisée.
- 3. En guise de solution optimale, il est recommandé que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée de telle façon que le principe de la déduction et de l'inclusion soit la règle sauf si une ordonnance, un jugement ou une entente écrite stipule qu'il ne faut pas appliquer les dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la déduction et à l'inclusion.
- 4. Il est recommandé que toute décision de ne pas se prévaloir du régime actuel d'inclusion et de déduction soit laissée entre les mains du parent bénéficiaire ayant la garde des enfants, et qu'un tel choix fasse l'objet d'une forme de « consentement éclairé ».
- 5. Il est recommandé que Revenu Canada révise ses documents d'information destinés aux parents seuls ainsi que ses services consultatifs pour faire en sorte que l'impôt paraisse moins intimidant aux parents ayant la charge d'enfants et, de façon générale, aux femmes.
- Il est recommandé que le gouvernement mette en place un régime national d'avances de pensions alimentaires pour enfants.

PAR TÉLÉCOPIEUR: (416) 595-0242

Madame Rosemarie Popham Coordonnatrice nationale, Campagne 2000 a/s Family Service Association of Metro Toronto 22, rue Wellesley est Toronto (Ontarlo) M4Y 1G3

Chère Rosemarie,

Au cours de notre conversation téléphonique la semaine dernière, vous avez exprimé le doute que la modification du traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants entraîne une manne fiscale pour le gouvernement fédéral et les provinces. J'ai donc glané quelques chiffres préliminaires qui illustrent les incidences sur les plus défavorisés, ceux qui n'ont pas de revenu d'emploi au moment du divorce.

De nombreuses raisons peuvent expliquer que des parents ayant la garde de leurs enfants n'aient pas de revenu d'emploi. Ils peuvent être sans emploi, inaptes au travail ou rester au foyer pour une raison ou une autre. Je crois que, parce qu'elle n'est pas facultative, la nouvelle politique fiscale pénalise ce groupe et est avantageuse pour les professionnelles qui gagnent un revenu élevé. En ce sens, elle n'est pas axée sur les enfants mais bien sur l'emploi.

Je donnerai un petit exemple inspiré de ma situation personnelle, parce que nos ordonnances de pension alimentaire correspondent à peu près aux montants indiqués dans les lignes directrices sur l'inclusion et la déduction publiées par le gouvernement en janvier 1995.

J'étais mère au foyer durant notre mariage. Mon ex-mari gagnait bien sa vie, nous avions trois enfants actifs et nous avons choisi de divorcer. Même si j'avais fait des études, au moment du divorce, mes compétences étaient dépassées. J'étais inapte au travail et je suis retournée aux études. J'ai tout de même continué de « rester à la maison » parce que mon cadet avait de graves problèmes émotifs qui exigeaient que je sois toujours « disponible ». Pendant plusieurs années, on lui a enseigné à la maison.

Le jugement de divorce nous a accordé 1 500 \$ par mois en pension alimentaire pour enfants, soit à peu près exactement le montant jugé approprié selon les lignes directrices sur l'inclusion et la déduction publiées dans le rapport du Comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille en janvier 1995 (voir la feuille de calcul ci-jointe). Même si cela représentait au moins 17 188 \$ de pension alimentaire pour enfants après impôt, ce montant était insuffisant pour élever les enfants en maintenant le niveau de vie auquel ils étaient habitués. Pendant les trois années où je l'ai reçue, je me suis servie de la pension alimentaire au conjoint de 1 000 \$ qui m'était versée tous les mois

pour subvenir aux besoins de mes enfants. Notre niveau de vie n'a pas trop diminué parce que j'ai eu l'aide de mes parents. La plupart des parents qui ont la garde de leurs enfants n'ont pas autant de chance.

Si nous avions été assujettis au nouveau régime, comme le seront tous les parents ayant la garde de leurs enfants après le 30 avril, la pension alimentaire pour enfants aurait été de 10 800 \$ par année. Si nous avions été assujettis au nouveau régime, comme le seront tous les parents ayant la garde de leurs enfants après le 30 avril, la pension alimentaire pour enfants aurait été de 10 800 \$ par année. À cause de la modification fiscale, 6 508 \$ qui, normalement, auraient dû revenir à mes enfants, se seraient retrouvés dans les coffres de l'État à cause de l'alourdissement du fardeau fiscal du payeur.

Je n'aurais pas touché le SAG enrichi ni profité de la prestation fiscale pour enfant parce que ces deux programmes s'adressent aux petits salariés, comme on l'indique dans la coupure de presse cijointe. Même si j'avais été bénéficiaire, le programme n'aurait pas compensé les 6 508 \$ qui nous auraient été soutirés par suite de la modification fiscale et il n'aurait certainement pas amélioré notre situation

L'incidence aurait été encore plus forte avec le temps.

Nous avons obtenu en 1991 que l'ordonnance soit modifiée. Elle fixait désormais la pension alimentaire pour enfants à peu près au niveau indiqué dans les lignes directrices sur la déduction et l'inclusion compte tenu du revenu de 100 000 \$ du père. Après impôt, la pension alimentaire pour enfants était supérieure au montant de 32 616 \$ indiqué dans le tableau, parce que je me suis prévalue d'autres déductions et crédits d'impôt pour enfants pour réduire l'impôt davantage. Et même avec ce montant, nous avions du mal à joindre les deux bouts parce que les enfants grandissaient et commençaient à entrer à l'université. Lorsque les enfants atteignent l'âge de 18 ans, l'aide prévue par le SAG et la prestation fiscale pour enfants prend fin. Là encore, mes parents nous ont aidés.

En vertu du nouveau régime, nous aurions eu droit à 18 756 \$, soit près de la moitié du montant possible dans l'ancien régime. J'avais déjà du mal à subvenir aux besoins de mes enfants avec 32 616 \$, la tâche aurait été carrément impossible avec 18 756 \$. À ce niveau, le gouvernement aurait pris 13 860 \$ d'impôt de plus au lieu de laisser cette somme servir à la pension alimentaire pour enfants que versait le père conformément à l'ancien régime fiscal.

Comme vous pouvez le voir dans le tableau, le nouveau régime fiscal accentuera la pauvreté et enrichira le fisc.

Il est des plus probable que les femmes qui épousent des hommes ayant un revenu élevé soient des « mères au foyer ». En vertu du nouveau régime fiscal, leurs enfants sont punis sans merci si elles divorcent et sont mal préparées pour combler la différence par un emploi rémunéré. Par cette politique, le gouvernement affirme que les enfants dont les mères n'ont pas de revenu d'emploi devraient être réduits à la pauvreté sans égard à leur niveau de vie antérieur et à la capacité de leur père de subvenir à leurs besoins.

Il s'agit d'un changement radical par rapport à la pratique antérieure. En effet, les tribunaux essayaient de limiter la baisse du niveau de vie qu'entraîne inévitablement un divorce. L'avantage découlant du partage du revenu dans l'ancien régime contribuait à atteindre cet objectif. Cet avantage est désormais éliminé par des impôts plus élevés et redistribué par l'entremise du SAG enrichi aux 700 000 petits salariés (dont le tiers seulement sont des parents de familles monoparentales) et, l'an prochain, par l'entremise du Régime national de prestations pour enfants, à 1,4 million de familles.

Ces conséquences négatives ne surviendraient pas si l'ancien régime fiscal était maintenu et que le nouveau régime était laissé au choix du parent qui a la garde des enfants. Le choix ne fait de tort à personne. Étant donné les précédents de ce genre de souplesse en ce qui concerne l'imposition des versements à des fins déterminées comme les frais d'études ou les frais médicaux, je crois que la seule raison pour laquelle le régime n'est pas facultatif est que le ministre des Finances veut empocher la manne fiscale et s'attribuer le mérite d'un programme gouvernemental qui « s'attaque à la pauvreté des enfants ».

À mon avis, la première responsabilité à l'égard des enfants incombe aux parents. La politique publique devrait viser à tirer le meilleur parti possible des pensions alimentaires pour enfants dans la famille d'abord et s'attaquer à la pauvreté réelle par des programmes tels que le Régime national de prestations pour enfants. Le nouveau régime fiscal ne tire pas le meilleur parti possible des pensions alimentaires dans la famille et il crée de la pauvreté.

Il s'agit d'une loi régressive contre laquelle devraient s'élever les groupes antipauvreté.

Veuillez agréer, chère Rosemarie, mes salutations distinguées.

Elisabeth Beattie

pièces jointes

Comparaison de la pension alimentaire pour enfants nette selon l'ancien et le nouveau régime fiscal, pour les parents sans revenu d'emploi qui ont la garde des enfants

Revenu brut du payeur	Régime de la déduction et de l'inclusion				Régime dans déduction ni inclusion				Réduction minimale de la pension alimentaire pour enfants nette par suite de la modification du traitement fiscal de la pension alimentaire pour enfants		
		Comité féd-provterr. du droit de la famille 1995				Nouveau programme de pensions alimentaires pour enfants - 6 mars 1996				ale pour les	
	Pour t	rois enfants	S		Pour trois enfants				Pour trois enf	fants	
		n Total	Impôt	Montant				Montant	Réduc		
	mens.	annuel	•	net	mens.	annuel		net	Annuelle %	Mensuelle	
***************************************		-		(1)				(2)	(2) - (1)		
\$8.000	\$87	\$1,044 -	\$() =	\$1,044	\$50	\$600 -	- \$0	= \$600	(\$445)	-43%	(\$37)
\$10,000	\$171	\$2,052 -	\$0 = \$0 =	\$2,052	\$106	\$1,272 -			(\$780)	-381	(\$65)
\$20,000	\$390	\$4,680 -	\$0 =	\$4,680	\$389	\$4,656 -		,	(\$24)	-17	(\$2)
\$30,000	\$813	\$9.756 -	\$0 =	\$9,756	\$554	\$6,648 -			(\$3,102)	-321	(\$259)
\$40,000	\$1,180	\$14,160 -			\$730	\$8,760 -			(\$4,993)	-364	(\$416)
	(\$1,527)	\$18,324 - \$			\$890	\$10,680 -		= (\$10,680)	(\$6,508)	-38%	1\$542
\$60,000	\$1,852	\$22,224 - \$			\$1,041	\$12,492 -		= \$12,492	(\$7,913)	-39%	(\$659)
\$70,000	\$2,184	\$26,208 - \$			\$1,174	\$14.028 -		= \$14.088	(\$9,603)	-41%	(\$800)
\$30,000	\$2,518	\$30,216 - \$				\$15,636 -		= \$15,636	(\$11,304)	-42%	1\$942
\$90,000	\$2,850	\$34,200 - \$			\$1,433	\$17,196 -		= \$17,196	(\$12,661)	-42%	(\$1,055)
,		can poverty l			,			, ,			
100,000		\$37,968 - 1		(\$32,616)	\$1,563	\$18,756 -	\$0	= (\$18,756)	(\$13,860)	-42%	(\$1,155
110,000	\$3,452	\$41,424 - 5			\$1,693	\$20,316 -		= \$20,316	(\$14,830)	-421	(\$1.235)
120,000	\$3,737	\$44,844 - 4				\$21,888 -		= \$21,888	(\$15,763)	-42%	(\$1,314
130,000	\$4,023	\$49,276 - 5				\$23,448 -		= \$23,448	(\$16,715)	-42%	(\$1,393
140,000	\$4,303	\$51,636 - \$				\$25,008 -		= \$25,008	(\$17,616)	-41%	(\$1,458)
150,000	\$4,553	\$54,636 - 5			\$2,214	\$26,568 -		= \$26,568	(\$18,252)	-41%	1\$1,521
, ,			t	*		can poverty					
			1	Ŧ				Ŧ			
			1	ŧ				ŧ			
			1	¥				§ .			
			ì	+				# Pensi	ion après impô	t selon le n	ouveau
			ı	1		/		- 4			
			3	Pension	n après im	nôt selon	l'ancie	n régime			
			4	rension	1 apres im	por scion	1 dilete.	1 105			

Je n'ai appliqué que deux crédits d'impôt : l'exemption personnelle et l'équivalent de personne mariée

L'admissibilité aux crédits d'impôt suivants accroîtraient le montant « net » selon l'ancien régime :

- a. transferts des crédits fiscaux pour frais de scolarité et d'études
- b. crédit pour frais médicaux relatifs aux enfants

Ottawa child benefit program 'no substitute' for day care plan

By Laurie Monsebraaten SOCIAL POLICY REPORTER

Child care advocates don't want day care funded from Ottawa's \$650 million child benefit program announced in February

The federal scheme is "no substitute for the national child care program that Canada desperately needs," said Laurel Rothman of the Child Care Advocacy Association of Canada in a letter to a federalprovincial meeting of social services ministers in Toronto yesterday.

The association argues that day care isn't just a program

for low-income kids. Ouality day care is important for all children and supports more than just kids, Rothman said.

Parents, employers, women, communities and society at large all benefit, she said.

"Canada already uses its public funds for child care and development programs very badly by failing to develop a coherent approach," the association said in the letter.

The federal scheme "would only add to this sad situation."

Under the federal child benefit program, up to \$650 million will go to low-income par-

But since the program is targeted to the working poor, the provinces will be allowed to claw back the benefit from families on welfare.

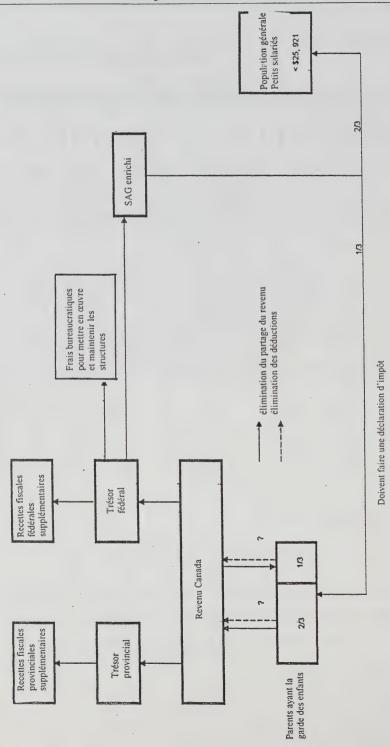
That money - estimated to be about \$300 million - is to be used on provincial pro-

grams for kids.

But that's less than half of the \$720 million the federal Liberals promised for a national child care program in 1993 and now have abandoned, Rothman said.

Under the Liberals' old plan, the provinces had to match federal funding for a total investment of \$1.8 billion.

REDISTRIBUTION DE LA MANNE FISCALE



PROJET DE LOI C-92: REDISTRIBUTION OBLIGATOIRE DU REVENU

Le gouvernement a confirmé que l'élimination de la déduction accordée aux payeurs de pensions alimentaires pour enfants produira une manne fiscale pour les gouvernements.

De qui proviendra cette manne?

Pour les deux tiers des parents qui ont la garde de leurs enfants, le partage du revenu possible dans le régime actuel est ou pourrait être avantageux. Ce sont les plus pauvres, ceux qui n'ont pas de revenu d'emploi ou un revenu très faible. Ce groupe sera pénalisé s'il opte pour les nouvelles règles fiscales qui élimine le partage du revenu ou est assujetti à ces règles. (Catégorie I)

Pour l'autre tiers des parents, les règles fiscales actuelles créent une pénalité fiscale au lieu d'un avantage fiscal parce que l'impôt à payer par le parent qui a la garde des enfants est plus élevé que l'avantage fiscal du parent payeur. À première vue, ce groupe sera avantagé s'il opte pour le nouveau régime (ou y est assujetti). (Catégorie II)

L'hypothèse du gouvernement, selon laquelle de plus en plus de parents qui ont la garde de leurs enfants passent de la première à la seconde catégorie, n'est pas fondée étant donné les difficultés qu'ont la plupart des parents seuls à conjuguer un emploi à plein temps avec leurs lourdes responsabilités familiales.

Une éminente avocate du droit de la famille, en faveur de la modification fiscale, a fait une analyse des « gagnants » et des « perdants » que créerait la nouvelle structure fiscale. Après avoir consulté des comptables spécialisés, elle a conclu que « ce sont les enfants qui financeront la manne dont bénéficiera Revenu Canada, sauf si leur mère reçoit plus de 50 400 \$ par an de sources autres que la pension alimentaire pour les enfants ». (Toronto Star, 22 mars 1997, en annexe) Les « gagnants » représentent incontestablement une petite élite.

Quelle est l'ampleur de la manne fiscale?

Selon les documents du budget de 1996, pendant l'exercice 1996-1997, la règle de la déduction et de l'inclusion aurait coûté 410 millions de dollars au gouvernement fédéral et aux trésors des provinces. C'est ce qu'a « coûté » l'avantage du partage du revenu qui est actuellement transféré aux enfants sous forme de pensions alimentaires enrichies.

Ces « coûts » correspondent également à ce que les gouvernements pourraient encaisser grâce au régime fiscal proposé. Comparé au statu quo, au moins 410 millions de dollars qui seraient allés aux enfants de familles à faible revenu sous forme de pensions alimentaires iront dans les coffres de l'État parce que le fardeau fiscal est alourdi.

Ce montant de 410 millions de dollars est conservateur. Il ne tient pas compte de ce qu'encaisse actuellement Revenu Canada par suite des pensions non payées ni des ordonnances qui sont inférieures à ce qu'elles devraient être parce que les tribunaux ont mal appliqué les règles actuelles.

Le nouveau régime entre en vigueur le 1^{er} mai et *n'est pas rétroactif*. Mais le gouvernement ne ménage aucun effort pour encourager la conversion des ordonnances existantes. Il est donc fort probable que la manne fiscale indiquée tombera plus tôt que prévu.

Certains analystes prévoient que la manne fiscale pourrait atteindre 600 millions de dollars. D'autres sont même allés jusqu'à 1 milliard de dollars.

Le grand écart entre les montants avancés indique que le gouvernement n'a aucune idée des torts que ce projet de loi peut causer aux parents à faible revenu qui ont la garde de leurs enfants. Le gouvernement semble prêt à jouer le tout pour le tout et à espérer pour le mieux, face à d'intenses pressions politiques.

De plus, lorsqu'il présente cette manne comme une variation nette, le gouvernement camoufle les incidences profondément négatives qu'auront ces changements sur les « perdants » de la catégorie I, puisque ce montant de 410 millions de dollars inclut un certain nombre de « gagnants » en même temps qu'une majorité de « perdants ». Par exemple, cette manne fiscale de 410 millions de dollars pourrait en fait résulter d'un gain de 610 millions de dollars provenant des « perdants » de la première catégorie et d'une dépense fiscale de 200 millions de dollars payée aux « gagnants » de la seconde catégorie.

Où iront ces fonds pris aux parents de la catégorie I qui ont la garde des enfants et à leurs enfants?

Une partie de cet argent ira aux parents relativement mieux lotis de la catégorie II, sous forme de dégrèvement fiscal.

Une partie financera les activités des bureaucraties créées pour assurer la mise en œuvre des mesures législatives concernant les pensions alimentaires pour enfants.

Une partie financera l'augmentation du supplément au revenu gagné, programme qui vise 700 000 familles de petits salariés, dont un tiers seulement sont des familles monoparentales.

Tout surplus ira enrichir le gouvernement fédéral et les provinces.

Beaucoup de parents qui ont la garde de leurs enfants n'ont pas de revenu imposable. Ils ne font pas de déclaration d'impôt et ne reçoivent même pas la prestation fiscale pour enfants. D'autres, qui font une déclaration, reçoivent la prestation mais ils n'ont pas de « revenu gagné ». Ils ne tireront donc aucun avantage d'un supplément au revenu gagné enrichi, même si leurs propres enfants contribuent à son financement.

Même les parents qui reçoivent le versement annuel maximum ne seront pas entièrement compensés de l'effet de cette mainmise sur les pensions alimentaires qui, dans mon cas personnel, représenterait environ 14 000 \$ par an.

En outre, l'assistance financière accordée par la prestation fiscale pour enfants prend fin lorsque l'enfant atteint 18 ans, tandis que l'effet négatif de la réforme fiscale sera ressenti aussi longtemps que la pension est payée, c'est-à-dire souvent jusqu'à 22 ans et parfois au-delà.

Cette loi a pour effet de retirer énormément d'argent aux parents les plus pauvres ayant la garde d'enfants ainsi qu'à ces derniers au profit des parents ayant la garde relativement plus aisés et, de façon générale, des petits salariés, ainsi que des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral lui-même en entraînant des frais administratifs d'exécution et des recettes excédentaires.

Ce programme prend de l'argent aux plus pauvres pour le donner aux pauvres et il n'est pas conforme au point de vue qu'a exprimé le ministre des Finances en décembre 1996 en disant que « les conséquences de ce changement ne devraient pas être supportées par ceux qui sont le moins en mesure de le faire ». La mise en œuvre du Régime national de prestations pour enfants n'améliorera pas vraiment la situation puisque ce régime s'adresse à 1,4 million de familles et permet aux provinces de récupérer les prestations des familles qui reçoivent de l'assistance sociale.

Étant donné les répercussions globales et les importantes conséquences à long terme que la politique proposée aura sur les enfants et les parents seuls, le gouvernement risque donc de donner l'impression qu'au mieux, il se laisse guider par des tendances politiques erronées plutôt que par la logique économique ou, au pire, qu'il pratique une extorsion fiscale ou cherche à réduire le déficit aux dépens des enfants défavorisés.

Budget missed mark on child support

BY LINDA SHALL DRANDEP

I wish it were not necessary to write this. I wish the government really had accomplished what I have to believe if set out to do, and which it trumpeted to the recent budget; ensure that children of divorce get adequate support by retablishing child-support guidelines moving the tax consequences and the courts

Otherwise, what was the purpose of pears to be that the payers (usually men) lose little to nothing and the women and children get the short and the exercise? But the end result ap of the stick, again.

agreements made after May 1, 1997, to be free of tax, and established by guidelines. It was put on the political agenda after a court case brought by a support recipient, Suzanne Thibauments paid pursuant to orders and The plan is for child-support pay

deau. The government consulted wide-The government plan has been four years in the making, but somewhere along the way, someone neglected to ly and held public hearings.

than if they had received a tax deducfocus on how the change would affect The fact is, there will be less money available for children. The fathers who pay support will find that they end up with slightly less disposable income tion, while children will bear the financial brunt of the changes and in most cases, receive even less disposable income than under the current unfair the recipients as compared to the payers and ensure equity for the children tax-deductible and tax-payable system.

The government was clear that the changes would come out of the pockets ernment coffers anywhere from \$250 unsaid was that this money would of the separated family and add to govto \$400 million in taxes. What went come almost entirely from the recipient, and accordingly from the children.

Towns 5th, Mar 32 /96 Summary of old and new tax

Funded by recipient	\$10,133	(675)	(433)	(7)	1,622	4,034	5,215	4,478	3,399	1,768
Funded by payer	\$675	675								
Revenue Canada's gain	\$10,808	0	242	899	2,297	4,709	5,260	4,558	3,300	2,274
	\$40,508			55,753	49,725	42,742	14,875	10,689	19,377	34,901
Recipient's new tax	\$0	28,194	17,799	15,245	9,217	2,234	0	0	0	5,031
Payer's new tax	\$40,508	40,508	40,508	40,508	40,508	40,508	14,875	10,689	19,377	29,870
Total	\$29,700	68,702	58,065	580'55	47,428	38,033	9,615	6,131	16,077	32,627
Recipient's previous tax	\$4,785	43,787	33,150	30,170	22,513	13,118	575	0	4,184	14,925
Payer's previous tax	\$24,915	24,915	24,915	24,915	24,915	24,915	9,040	6,131	11,893	17,702
Recipient's income	\$0	80,000	000'09	54,400	40,000	20,000	0	0	10,000	30,000
Payer's income	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	50,000	40.000	000'09	80,000

() Indicates benefit to recipient JOURCE, Marmer Penner Inc. To add insult to injury, the govern-ment plans to spend its added revenue ion of the plan and secondarily to 'eventually" increase the working income supplement of the federal child primarily on the costs of implementatax benefit. The government should spend its tax windfall directly on children and not on administrative costs. Hard to believe? Look at the num-

bers prepared by Marmer Penner Inc., business valuators and litigation ac-Let's say the husband earns \$100,000 come of \$45,767 compared to \$45,092 and the wife \$20,000 from employ-ment. Based on two dependent children, and after the tax deduction, the under the new system, a decline of only nusband would have disposable countants, in the attached chart.

prior to April 30, 1997, who wants to

675. The wife under the current sysable, but only \$32,166 under the new cline represents a gain to Revenue Ė tem would end up with \$36,200 disposscheme, a decline of \$4,034. The de-

As an extreme example, if child sup-

Guidelines are supposed to make the choose to file joint elections. port is the recipient's only income, the difference is \$10,133 less in disposable

income than under the present system (\$14,400 compared to \$24,533). The husband's disposable income remains

amount predictable, but omitted are educational expenses and undue hard-ship, which will be subject to additional amounts - if a custodial parent is special child-related costs, such child care, extraordinary medical ready to go to court to get them.

Except where women earn more than \$50,400 a year from sources other than child support, it is their children who will fund the Revenue Canada windfall.

about the same under either scheme.

That is not the only problem with the plan. It distinguishes between present orders and ones that take effect after May 1, 1997. If the government in fact improves the system, a separated parent with an agreement or order made take advantage of the plan will find that difficult. Both parties must agree. If the government proceeds with its current proposal, then I suspect the mother won't want to opt in if she is to be economically disadvantaged by do-

Another problem is that in any case hat goes to court, the guidelines are required to be applied, so that these ow amounts will be entrenched. History suggests that the amounts will likely be regarded as a maximum, rather than a minimum.

1997, there is time to change the plan Don't tax child support, but do improve the guidelines and the method of implementation. With more than a year to go before the start date of May I, to ensure that children, and only the children, will benefit from the changes. Back to the drawing boards!

Linda Silver Dranoff is a Toronto amily law lawyer

ing so. The father won't want to opt in as he stands to gain almost nothing. So, except in some rare circumstances, separated spouses are unlikely to

185

Subclause 71(1)

ITA 248(1)

"balance-due day"

Subsection 248(1) of the Act defines an individual's "balance-due day" for a taxation year. It is the day (April 30 of the following year, in the case of a living individual) by which the individual is normally required to pay any balance of taxes payable under Part I for the year.

The expression "balance-due day" is amended so that it now applies in a parallel manner to corporations. Additional references to the definition have, as a consequence, been included in amended subsections 125.4(3), 127.1(1), 127.41(3) and 161(2.2) and new subsection 161(6.2).

This amendment applies to the 1996 and subsequent taxation years.

"exempt income"

The definition "exempt income" applies to money or property that is, because of any provision in Part I of the Act, not included in computing a person's income. The definition is used, for example, in paragraph 18(1)(c) of the Act, which provides that no deduction may be taken for expenses or outlays that relate to exempt income.

As a consequence of the new tax treatment of child support amounts, the definition "exempt income" is amended so that it does not include support amounts. This will ensure that expenses incurred in respect of such amounts continue to be deductible even where the amount is a child support amount that is not included in income under Part I of the Act. As well, the reference to "money" in the definition is being deleted, as it is redundant.

These amendments apply after 1996.

130

Impôt sur le revenu, 1996

1996

(vi.1) to an official of the Department of Natural Resources solely for the purpose of determining whether property is prescribed energy conservation property or whether an outlay or expense is a Ca- 5 nadian renewable and conservation expense,

71. (1) The definitions "balance-due day", "exempt income", "oil or gas well" and "tar sands" in subsection 248(1) of the 10 gaz », « revenu exonéré » et « sables asphal-Act are replaced by the following:

"balance-due · date d'exigibilité du

- "balance-due day" of a taxpayer for a taxation year means,
 - (a) where the taxpayer is a trust, the day that is 90 days after the end of the year. 15
 - (b) where the taxpayer is an individual who died after October in the year and before May in the following taxation year, the day that is 6 months after the day of death,
 - (c) in any other case where the taxpayer is an individual, April 30 in the following taxation year, and
 - (d) where the taxpayer is a corporation, the day on or before which the corpora- 25 tion is required under section 157 to pay the remainder of its tax payable under Part I for the year or would be so required if such a remainder were payable;

-exempt ıncome < revenu exonéré » "exempt income" means property received or acquired by a person in such circumstances that it is, because of any provision of Part I, not included in computing the person's income, but does not include a 35 dividend on a share or a support amount (as defined in subsection 56.1(4));

"oi! or gas well" · puits de perrole ou de 80: .

"oil or gas well" means any well (other than an exploratory probe or a well drilled from below the surface of the earth) drilled for 40 the purpose of producing petroleum or natural gas or of determining the existence, location, extent or quality of a natural accumulation of petroleum or natural gas, but, for the purpose of applying sections 45 13 and 20 and any regulations made for the

- (vi.1) à un fonctionnaire du ministère des Ressources naturelles, mais uniquement en vue de déterminer si un bien constitue un bien économisant l'énergie visé par règlement ou si une dépense en- 5 gagée ou effectuée constitue des frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada,
- 71. (1) Les définitions de « date d'exigibilité du solde », « puits de pétrole ou de 10 tiques », au paragraphe 248(1) de la même loi, sont remplacées par ce qui suit :
- « date d'exigibilité du solde » L'une des dates suivantes applicable à un contribuable 15 bilité du solde. pour une année d'imposition :

. date d'exiet-

- a) si le contribuable est une fiducie, le 90° jour suivant la fin de l'année;
- b) si le contribuable est un particulier décédé après le 31 octobre de l'année et 20 avant le mai de l'année d'imposition suivante, le jour qui suit son décès de six mois;
- c) dans les autres cas où le contribuable est un particulier, le 30 avril de l'année 25 d'imposition suivante;
- d) si le contribuable est une société, le jour où elle doit, au plus tard, selon l'article 157, payer le solde de son impôt payable en vertu de la partie I pour l'an-30 née ou le jour où elle devrait payer cet impôt si elle avait un tel solde.

« puits de pétrole ou de gaz » Puits (à l'exclusous la surface terrestre) foré en vue de 35 oil or gas. produire du pétrole ou du gaz naturel ou en vue de déterminer l'existence, l'emplacement, l'étendue ou la qualité d'un gisement naturel de pétrole ou de gaz naturel. Pour l'application des articles 13 et 20 et 40 des dispositions réglementaires prises sous le régime de l'alinéa 20(1)a) aux biens acquis après le 6 mars 1996, n'est pas un puits de pétrole ou de gaz le puits servant à l'extraction d'une substance d'un gise-45 ment de sables bitumineux ou de schistes bitumineux.

· puits de pétrole ou de



INTERPRETATION BULLETIN BUILETIN D'INTERPRÉTATION

SUBJECT

INCOME TAX ACT Legal and Accounting Fees OBJET .

LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU Frais judiciaires et comptables

IT-99R4 DATE: August 2, 1991 REFERENCE. Paragraph 18(1)(a) (also sections 9 and 239, subsections 13(12), 14(5), 20(9), and 40(1), paragraphs 6(1)(j), 8(1)(b), 8(1)(f), 18(1)(b), 20(1)(b), 20(1)(e), 20(1)(cc), 56(1)(b), 56(1)(c), 56(1)(c.1), 56(1)(l), 56(1)(l.1), 60(j), 60(j.1), 60(j.01), 60(j.2), 60(o) and 60(0.1) and the definitions of "retiring allowance" and "salary or wages" in subsection 248(1))

RENVOI :

DATE le 2 août 1991 L'alinéa 18(1)a) (aussi les articles 9 et 239; les paragraphes 13(12), 14(5), 20(9) et 40(1); les alinéas 6(1)j), 8(1)b), 8(1)f), 18(1)b), 20(1)b), 20(1)e), 20(1)cc), 56(1)b), 56(1)c), 56(1)c.1), 56(1)l), 56(1)l.1), 60j), 60j.1), 60j.01), 60j.2), 60o) et 60o.1) et la définition de «allocation de retraite» et de «traitement ou salaire» au paragraphe 248(1))

Application

This bulletin cancels and replaces Interpretation Bulletin IT-99R3 dated November 22, 1985. Current revisions are indicated by vertical lines.

Summary

This bulletin contains a general discussion of the treatment for tax purposes of legal and accounting fees. The bulletin addresses a number of specific situations and explains when and how these fees may be deducted as an expense in earning income from a business or property, as well as from other sources of income. The limited circumstances in which legal and accounting fees may be deductible from employment income are discussed, as is the treatment of legal and accounting fees in certain capital transactions.

Discussion and Interpretation

General

- 1. Except where there is a specific provision in the Act dealing with legal or accounting fees, such as paragraphs 8(1)(b) or 60(0.1) or as described in 19 to 23 below, legal and accounting fees are deductible only to the extent that they
 - (a) are incurred for the purpose of gaining or producing income from a business or property, and
 - (b) are not outlays of a capital nature.
- 2. Generally, legal and accounting fees are allowable deductions where they are incurred in connection with normal activities, transactions or contracts incidental or necessary to the earning of income from a business or property. A deduction may therefore be taken for legal and accounting expenses in a broad range of routine business functions, such as
 - (a) preparing contracts in relation to the sale of inventory,
 - (b) obtaining security for and collecting trade debts owing,

Application

Ce bulletin annule et remplace le Bulletin d'interprétation IT-99R3 du 22 novembre 1985. Les dernières révisions sont indiquées par des traits verticaux.

Résume

Ce bulletin renferme une étude générale du traitement fiscal des frais judiciaires et comptables. Il décrit un certain nombre de cas précis et explique quand et comment ces frais peuvent être engagés à titre de dépense pour gagner un revenu d'une entreprise ou d'un bien, de même que pour gagner d'autres types de revenus. Le bulletin porte également sur le nombre de cas précis où ces frais judiciaires et comptables peuvent être déduits du revenu tiré d'un emploi ainsi que sur le traitement des frais judiciaires et comptables reliés à certaines transactions en capital.

Discussion et interprétation

Généralités

- 1. Sauf disposition contraire prévue expressément dans la Loi portant sur les frais judiciaires et comptables, comme les alinéas 8(1)b) ou 600.1), ou tel qu'il est décrit aux numéros 19 à 23 ci-dessous, les frais judiciaires et comptables ne sont déductibles que dans la mesure où :
 - a) ils sont engagés en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien;
 - b) ils ne sont pas des dépenses de capital.
- 2. En général, les frais judiciaires et comptables sont des dépenses admissibles lorsqu'ils sont engagés relativement à des activités, des opérations ou des contrats courants, accessoires ou nécessaires afin de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. Donc, sont déductibles les frais judiciaires et comptables engagés pour une vaste gamme de fonctions ordinaires comme :
 - a) la préparation de contrats de vente d'un inventaire;
 - b) l'obtention de garanties à l'égard des dettes commerciales et leur recouvrement;



- (c) preparing financial records and minutes of shareholders' and directors' meetings,
- (d) making annual corporate filings,
- (e) routine or regular audits of financial statements.
- (f) conducting appeals in respect of, for example, sales, excise, municipal, or property taxes, and
- (g) watching legislation (including customs and other regulations) affecting the business operations of the taxpayer.

Legal and accounting fees incurred in connection with the issuance of bonds, debentures or mortgages may also be deductible within the limitations of paragraph 20(1)(e); the current version of IT-341 discusses this subject in more detail.

- 3. In limited circumstances, legal fees have been held to be deductible where they are incurred in connection with the defence by a taxpayer against a charge of performing illegal actions in the operation of the business or in defence of the day-to-day methods of carrying on business. See, for example, the decision of the Exchequer Court in Rolland Paper Co. Ltd. v. MNR, reported at [1960] CTC 158, 60 DTC 1095, in which legal fees to defend against a successful prosecution for anti-competttive trade practices were allowed as a deduction. In each case, the issue of whether or not a payment of fees to defend against criminal prosecution can meet the conditions of deductibility set out in 1 above is a question of fact which depends upon the relationship of the conduct in question to the taxpayer's income-earning activities. (See also the comments in 28 below regarding prosecutions for tax evasion.)
- 4. Legal costs to prosecute and to defend most tort, contract and other civil claims arising in the ordinary course of business will generally be deductible. Subject to the comments in 7 below, if the taxpayer is successful in a legal proceeding, the gross amount of the legal fees which are otherwise deductible must be reduced by any legal costs awarded by the court which are received by the taxpayer. The treatment of damages or settlements paid by a taxpayer is discussed in the current version of IT-467; fines and penalties are dealt with in the current version of IT-104.

Income Tax Returns

5. Reasonable fees and expenses incurred for advice and assistance in preparing and filing of returns for income tax purposes are normally deductible pursuant to paragraph 18(1)(a) in computing business or property income to which such tax returns relate. A taxpayer who

- c) la préparation de documents financiers et des procès verbaux des réunions d'actionnaires et de directeurs;
- d) le dépôt annuel des documents requis des corporations;
- e) les vérifications ordinaires et normales des états financiers;
- f) la tenue d'appels, par exemple, à l'égard de la taxe de vente, de la taxe d'accise, des taxes municipales ou des impôts fonciers;
- g) l'étude des lois (y compris la législation douanière et les autres règlements) qui touchent les affaires du contribuable.

Les frais judiciaires et comptables engagés relativement à l'émission d'obligations, de débentures ou d'hypothèques peuvent également ètre déductibles, sous réserve des limites prévues à l'alinéa 20(1)e); la demière version du IT-341 traite de cette question de façon détaillée.

- Dans des cas bien précis, il a été statué que les frais judiciaires sont déductibles lorsqu'ils sont engagés par un contribuable qui doit assurer sa défense contre une accusation d'actes illégaux dans l'exploitation d'une entreprise ou défendre ses méthodes journalières d'exploitation d'une entreprise. Veuillez consulter, par exemple, la décision rendue par la Cour de l'Échiquier dans l'affaire Rolland Paper Co. Ltd. c. le Ministre du Revenu national ([1960] CTC 158, 60 DTC 1095), où il a été conclu que les frais judiciaires engagés par la corporation pour se défendre contre une accusation justifiée de pratiques commerciales anticoncurrentielles étaient permis à titre de déduction. Pour savoir, dans chaque cas, si le paiement des frais engagés pour la défense relative à une poursuite criminelle satisfait aux conditions d'admissibilité décrites au numéro 1 ci-dessus, on devra considérer les faits, c'est-à-dire la relation entre cette conduite et les activités du contribuable menées en vue de générer un revenu. (Voir aussi les observations au numéro 28 ci-dessous concernant les poursuites pour évasion fiscale.)
- 4. En général, les frais judiciaires engagés pour la poursuite et la défense dans le cas de la plupart des délis, des contrats et des autres réclamations de droit civil dans le cours habituel de l'exploitation d'une entreprise sont déductibles. Sous réserve des observations indiquées au numéro 7 ci-dessous, si le contribuable a gain de cause au cours d'une procédure judiciaire, on doit soustraire les frais judiciaires adjugés par le tribunal et reçus par le contribuable du montant brut des frais judiciaires autrement déductibles. Dans la demière version du IT-467, le traitement des dommages et règlements qu'un contribuable paie est examiné tandis que la demière version du IT-104 traite des amendes et des pénalités.

Déclarations de revenu

5. Les honoraires et frais raisonnables engagés en vue d'obtenir conseils et aide pour établir et produire des déclarations de revenu aux fins de l'impôt sur le revenu sont habituellement déductibles en vertu de l'alinéa 18(1)a) dans le calcul du revenu tiré d'une entreprise ou d'un bien auquel se rapporte

is employed in connection with selling property or negotiating contracts and who is entitled to deduct expenses pursuant to paragraph 8(1)(f), (see the current versions of IT-272 and IT-522), may deduct a reasonable amount paid during the year to comply with the requirement to file an income tax return.

6. Under paragraph 60(o), all taxpayers, including those persons who report income from sources other than business or property (such as salary or capital gains), may deduct fees or expenses incurred and paid for advice or assistance in preparing, instituting or prosecuting an objection or appeal in respect of

(a) an assessment of tax, interest or penalties under the Income Tax Act or a similar provincial law,

- (b) a decision of the Canada Employment and Immigration Commission, a board of referees or an umpire under the *Unemployment Insurance Act*,
- (c) an assessment of income tax, interest or penalties levied by a foreign government or political subdivision thereof, if the tax is eligible for a foreign tax credit, or
- (d) an assessment or decision under the Canada Pension Plan or a similar provincial plan.

It is the Department's practice to allow a taxpayer to deduct amounts expended in connection with legal and accounting fees incurred for advice and assistance in making representations after having been informed that the taxpayer's income or tax for a taxation year is to be revised, whether or not a formal notice of objection or appeal is subsequently filed.

7. Any costs awarded to a taxpayer in respect of expenses deducted or deductible under paragraph 60(o) must be included in income by virtue of paragraph 56(1)(1) for the year in which the award was received. As indicated in 4 above, where other legal and accounting expenses were deducted under the general provisions of the law, any recovery of such expenses will reduce the expenses originally allowed.

Advance Income Tax Rulings

- 8. Advance rulings costs include the following:
 - (a) the cost of preparing an advance ruling request letter to Revenue Canada, including out-of-pocket expenses to prepare additional copies of documents,
 - (b) the cost of attending interviews with rulings officers of the Department, and
 - (c) Revenue Canada's charge for the ruling.

Such costs may be deductible under certain conditions within the provisions of the Act. If the transactions

cette déclaration. Un contribuable dont l'emploi est lié à la vente de biens ou à la négociation de contrats et qui a le droit de déduire des dépenses en vertu de l'alinéa 8(1)f), (voir la demière version du IT-272 et du IT-522), peut déduire un montant raisonnable qu'il a payé pendant l'année afin de respecter son obligation de produire une déclaration d'impôt sur le revenu.

6. Selon l'alinéa 600), tous les contribuables, y compris les personnes qui déclarent un revenu de source autre que d'une entreprise ou d'un bien (tel que rémunération ou gains en capital), peuvent déduire les honoraires ou les frais engagés et payés pour obtenir conseils et aide pour préparer, présenter ou poursuivre une opposition ou un appel relativement :

a) à une cotisation à l'égard de l'impôt, des intérêts ou des pénalités en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'une loi provinciale semblable;

b) à une décision de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, d'un conseil arbitral ou d'un juge-arbitre en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage:

c) à une cotisation à l'égard de l'impôt sur le revenu, des intérêts ou des pénalités établies par un gouvernement étranger ou une administration politique du même gouvernement, si l'impôt donne droit à un crédit d'impôt étranger.

d) à une cotisation établie ou à une décision rendue en vertu du Régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial semblable.

Selon la politique du Ministère, un contribuable est autorisé à déduire les montants dépensés relativement aux frais judiciaires et comptables qu'il a engagés en vue d'obtenir conseils et aide pour faire des démarches, après qu'il a été informé que son revenu ou son impôt pour une année d'imposition donnée devait être révisé, qu'il produise ou non un avis officiel d'opposition ou d'appel par la suite.

7. Tous les dépens attribués au contribuable à l'égard de dépenses déduites ou déductibles en vertu de l'alinéa 600) doivent être inclus dans son revenu en vertu de l'alinéa 56(1)t), pour l'année où ils ont été reçus. Comme il est mentionné au numéro 4 ci-dessus, lorsque d'autres frais judiciaires et comptables ont été déduits en vertu des dispositions générales de la loi, toute récupération de ces dépenses réduira le montant des dépenses qui a été admis à l'origine.

Décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu

- 8. Les frais relatifs aux décisions anticipées comprennent :
- a) les frais de rédaction d'une lettre de demande de décision anticipée à l'intention de Revenu Canada, y compris les débours engagés pour établir des exemplaires supplémentaires des documents;
 - b) les frais de participation à des rencontres avec les agents des décisions du Ministère;
 - c) les frais demandés par Revenu Canada pour la décision.

Ces frais peuvent être déductibles sous certaines conditions prévues par la Loi. Si les opérations décrites dans la demande

proposed in the advance ruling request are of a capital nature, the advance rulings costs may be deducted within the provisions of paragraph 20(1)(cc) (see 10 to 12 below) provided the proposed transactions relate to a business carried on by the taxpayer. Where the transactions proposed in the advance ruling request are of an income nature, the costs may be deductible by virtue of section 9 and the general exception in paragraph 18(1)(a), provided that the proposed transactions are for the purpose of gaining or producing income from a business or property.

- 9. Advance rulings costs as described in 8 above do not include "transaction costs" which would have been incurred whether or not an advance ruling had been requested. Transaction costs include
 - (a) the fees of legal, accounting and other consultants relating to the structuring of the transactions,
 - (b) the cost of negotiating contracts, and
 - (c) the cost of obtaining letters patent, supplemen-
 - tary letters patent, amendments to them, etc.

The deductibility of transaction costs will depend on the nature of the underlying transactions (as income or capital) and the applicability of the provisions of paragraphs 14(5)(b), 18(1)(a), 18(1)(b), 20(1)(e) or 20(1)(cc), as the case may be.

Expense of Representation

10. Paragraph 20(1)(cc) allows a deduction to a taxpayer for certain expenditures, generally of a capital nature, incurred and paid in making any representation relating to a business carried on by the taxpayer (including any representation made for the purpose of obtaining a licence, permit, franchise, patent, or trademark) to a government or public body or to a regulatory agency thereof. Expenses of litigation are not allowable deductions under this paragraph since a court of law does not form part of a government, nor is it a public body performing the function of a government. Also not deductible are expenses incurred (including legal fees) to negotiate with, for example, a manufacturer for an exclusive right or licence to handle the manufacturer's products in a specified territory. Since a representation must be related to a business carried on by the taxpaver. an expense incurred prior to the taxation year in which the taxpayer commenced business operations is not deductible under paragraph 20(1)(cc). A discussion of when a business commences is contained in the current version of IT-364.

11. Pursuant to subsection 20(9), a taxpayer who is entitled to deduct an amount under paragraph 20(1)(cc) may in lieu of that deduction elect in the manner prescribed in Part XLI of the Income Tax Regulations to

de décision anticipée se rapportent au capital, les frais relatifs à la décision anticipée sont déductibles aux termes de l'alinéa 20(1)cc) (voir les numéros 10 à 12 ci-dessous), à condition que les opérations en question soient liées à une entreprise qu'exploite le contribuable. Lorsque les opérations proposées dans la demande de décision anticipée se rapportent au revenu, les frais sont déductibles en vertu de l'alinéa 18(1)a), pourvu que les opérations proposées aient pour objet de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien.

- 9. Les frais relatifs aux décisions anticipées, visés au numéro 8 ci-dessus, ne comprennent pas les «frais reliés à l'élaboration du projet d'opération» qui auraient été engagés, qu'une décision anticipée ait été demandée ou non. Les frais reliés à l'élaboration du projet d'opération comprennent :
 - a) les frais judiciaires, comptables et autres frais de consultation reliés à l'élaboration du projet d'opération;
 - b) les frais de négociation des contrats;
 - c) les frais d'obtention de lettres patentes, de lettres patentes supplémentaires, de modifications à celles-ci, etc.

L'admissibilité des frais reliés à l'élaboration du projet d'opération est fonction de la nature des transactions (revenu ou capital) et de l'applicabilité des alinéas 14(5)b), 18(1)a), 18(1)b), 20(1)e) ou 20(1)cc), selon le cas.

Frais de démarches

- 10. Selon l'alinéa 20(1)cc), un contribuable peut déduire certaines dépenses, habituellement des dépenses de capital, engagées et payées en vue de faire des démarches concernant une entreprise qu'il exploite (y compris toute démarche faite en vue d'obtenir une licence, un permis, une concession, un brevet ou une marque de commerce) auprès d'un gouvernement, d'un organisme public, d'une agence gouvernementale ou d'un organisme public investi de pouvoirs de réglementation. Les frais de poursuite ne sont pas des déductions admissibles en vertu de l'alinéa 20(1)cc). étant donné qu'un tribunal ne fait pas partie d'un gouvernement et n'est pas un organisme public qui remplit des fonctions gouvernementales. Ne sont pas déductibles non plus les dépenses, y compris les frais judiciaires, engagées en vue de négocier avec un fabricant, par exemple, pour l'obtention d'un droit exclusif ou d'une licence de mise en marché des produits de ce dernier, dans un territoire donné. Étant donné qu'une démarche doit être reliée à une entreprise que le contribuable exploite, une dépense engagée avant l'année d'imposition où le contribuable a commencé à exploiter son entreprise n'est pas déductible en vertu de l'alinéa 20(1)cc). La dernière version du IT-364 traite du début de l'exploitation d'une entreprise.
- 11. Lorsqu'un contribuable est en droit de déduire un montant en vertu de l'alinéa 20(1)cc), il peut, au lieu de cette déduction, choisir de déduire, conformément au paragraphe 20(9) et de la manière prescrite à la partie XLI du Règlement

deduct one tenth of the amount in each of the ten consecutive years beginning with the year in which the expenditure is made.

i2. Where a deduction under paragraph 20(1)(cc) or subsection 20(9) is taken and the cost of representation is on account of the capital cost of depreciable property, subsection 13(12) deems the amount to have been deducted as capital cost allowance. The effect of this deeming provision is to render any amount so deducted under paragraph 20(1)(cc) or subsection 20(9) liable to recapture in the event of a subsequent sale of the property.

Capital Expenditures

13. Legal and accounting fees incurred on the acquisition of capital property are normally included as part of the cost of the property. In the case of depreciable property the claim for capital cost allowance is based on the total capital cost including such fees. Pursuant to subsection 40(1), any outlay or expense (including legal or accounting fees) incurred for the purpose of making the disposition of a property is added to the adjusted cost base of the property in calculating the amount of the capital gain, capital loss, terminal loss or business investment loss, as the case may be, arising from the disposition.

Eligible Capital Expenditures

14. Legal and accounting fees that are "eligible capital expenditures" within the meaning of that term in paragraph 14(5)(b) are included in the cumulative eligible capital of the taxpayer in the manner provided in paragraph 14(5)(a) (see the current version of IT-143). A deduction in respect of such expenditures is allowed under paragraph 20(1)(b). Legal and accounting fees directly associated with the purchase of goodwill qualify as eligible capital expenditures. Where, however, an expenditure is deductible under some provision of the Act or is added to the cost of property (see 13 above), it does not so qualify.

Corporate Takeovers

15. Legal and accounting costs incurred to fight a bid to take over control of a corporation are not deductible as current expenses or as eligible capital expenditures. Such costs relate to the ownership of the shares themselves (i.e. the capital structure of the corporation) and are not laid out for the purpose of gaining or producing income from the business. Legal and accounting costs incurred in successful corporate acquisitions will generally be capital expenditures which may be added to the cost base of the shares acquired. The treatment of legal and accounting fees in the case of abortive attempts to acquire shares is discussed in the current version of IT-143. That bulletin also deals with the legal and

de l'impôt sur le revenu, un dixième de ce montant au cours de chacune des dix années consécutives, en commençant par l'année au cours de laquelle la dépense a été engagée.

12. Lorsqu'une déduction est demandée en vertu de l'alinéa 20(1)cc) ou du paragraphe 20(9) et que les frais de démarches ont été engagés à l'égard du coût en capital d'un bien amortissable, le montant est réputé, en vertu du paragraphe 13(12), avoir été déduit à titre de déduction pour amortissement. Cette disposition de présomption fait en sorte que les montants ainsi déduits en vertu de l'alinéa 20(1)cc) ou du paragraphe 20(9) puissent être récupérés, advenant que le bien soit vendu par la suite.

Dépenses en capital

13. Les frais judiciaires et comptables engagés au moment de l'acquisition d'un bien en immobilisation sont habituellement compris dans le coût du bien. Dans le cas d'un bien amortissable, le montant de la déduction pour amortissement est fondé sur le total du coût en capital qui comprend ces frais. Conformément au paragraphe 40(1), tous les débours ou dépenses (y compris les frais judiciaires et comptables) engagés en vue de disposer d'un bien sont ajoutés au prix de base rajusté du bien dans le calcul du gain en capital, de la perte finale ou de la perte au titre d'un placement d'entreprise selon le cas, provenant de la disposition.

Dépenses en immobilisations admissibles

14. Les frais judiciaires et comptables, qui constitue «une dépense en immobilisations admissible», au sens de l'alinéa 14(5)b), sont inclus dans le montant admissible des immobilisations cumulatives du contribuable de la manière prévue à l'alinéa 14(5)a) (voir la dernière version du 1T-143). Une déduction à l'égard de ces dépenses est admise en vertu de l'alinéa 20(1)b). Les frais judiciaires et comptables directement reliés à l'achat d'un achalandage sont admis à titre de dépense en immobilisations admissible. Toutefois, lorsqu'une dépense est déductible en vertu d'une disposition quelconque de la Loi ou lorsqu'elle s'ajoute au coût d'un bien (voir le numéro 13 ci-dessus), elle n'est pas admissible.

Prises de contrôle de corporations

15. Les frais judiciaires et comptables engagés pour contrecarrer une offre de prise de contrôle d'une corporation ne sont pas déductibles en tant que dépenses ou en tant que dépenses en immobilisations admissibles. Ces coûts se rattachent à la propriété des actions elles-mêmes (c.-à-d., la structure du capital de la corporation) et ils ne sont pas engagés en vue de gagner ou de produire un revenu de l'entreprise. Les frais judiciaires et comptables engagés pour l'acquisition réussie d'une corporation seront généralement des dépenses en immobilisations qui peuvent être ajoutées au prix de base des actions acquises. La dernière version du IT-143 porte sur le traitement des frais judiciaires et comptables relatifs à une tentative manquée d'acquisition d'actions. Ce bulletin traite

accounting expenses of incorporation, reorganization and amalgamation.

Alimony and Maintenance

- 16 In computing the income of an individual, a deduction is allowed for legal costs incurred by the individual in enforcing
 - (a) payment of alimony or other maintenance allowance that is included in the individual's income under paragraph 56(1)(b) (i.e. where the right thereto has been established by written agreement or by court order), or
 - (b) a court order for a maintenance allowance that is included in the individual's income pursuant to paragraph 56(1)(c) or (c.1).
- 17. Legal costs incurred in establishing the right to the payments described in 16(a) above, such as the costs of obtaining a divorce, a support order under the Divorce Act or a separation agreement, are not deductible as these costs are on account of capital or are personal and living expenses. Similarly, legal costs of seeking to obtain an increase in such payments are also non-deductible. However, legal costs incurred in obtaining a court order described in 16(b) above, are considered to be deductible in computing the individual's income where the individual must sue the spouse or a person described in subparagraph 56(1)(c.1)(iii) for maintenance in a Pamily Court or under legislation such as the Family Services Act of New Brunswick, Part III of the Family Law Act of Ontario or other similar legislation. The latter types of expenses are considered to relate to the enforcement of a pre-existing right provided by law, and not to the creation of a new right; see the decision of The Queen v. Burgess, reported at [1981] CTC 258, 81 DTC 5192 (FCTD).
- 18. From the payer's standpoint, legal costs incurred in negotiating or contesting an application for alimony or maintenance are not deductible. Legal expenses relating to the custody of children are also non-deductible, even where these expenses are necessary to receive Family Allowance payments.

Collection of Salary and Wages

19. Paragraph 8(1)(b) permits a deduction in computing income from an office or employment for legal expenses paid by a taxpayer in the year in collecting salary or wages owed by an employer or former employer. Legal expenses paid after 1989 are also deductible if incurred to establish a right to (or to collect) salary or wages owed by an employer or former employer. Paragraph 6(1)(j)

aussi des frais judiciaires et comptables relatifs à l'incorporation, à la réorganisation et à la fusion.

Pension alimentaire et allocation indemnitaire

- 16. Dans le calcul du revenu d'un particulier, une déduction est permise pour les frais judiciaires engagés dans les cas suivant :
 - a) pour assurer le paiement d'une pension alimentaire ou d'une allocation indemnitaire incluse dans le revenu du particulier en vertu de l'alinéa 56(1)b) (c.-à-d., lorsque le droit à celle-ci a été établi par suite d'un accord écrit ou d'une ordonnance d'un tribunal);
 - b) pour mettre en application une ordonnance d'un tribunal portant sur une allocation indemnitaire qui est comprise dans le revenu du particulier en vertu de l'alinéa 56(1)c) ou c.1).
- 17. Les frais judiciaires engagés en vue d'établir le droit aux paiements dont il est question au point 16a) ci-dessus, comme les frais engagés en vue d'obtenir un divorce, une ordonnance de soutien en vertu de la Loi sur le divorce ou un accord de séparation, ne sont pas déductibles puisqu'il s'agit de frais relatifs au capital ou de frais personnels ou de subsistance. De même, les frais judiciaires engagés en vue de faire augmenter ces paiements ne sont pas non plus des frais déductibles. Toutefois, les frais judiciaires engagés pour l'obtention d'une ordonnance d'un tribunal visé au point 16b) ci-dessus, lorsque le particulier doit poursuivre son conjoint ou une personne décrite au sous-alinéa 56(1)c.1)(iii) devant un tribunal de la famille, ou en vertu d'une loi comme la Loi sur les services familiaux du Nouveau-Brunswick, la partie III de la Loi sur la famille de l'Ontario ou d'une autre loi semblable, pour obtenir une allocation indemnitaire, sont considérés comme des frais déductibles dans le calcul du revenu d'un particulier. Le dernier type de frais est considéré être une mesure coercitive reliée à un droit déjà existant prévu par la loi et non pas la création d'un nouveau droit. Veuillez vous reporter à la décision rendue par la Cour fédérale, division de première instance dans l'affaire La Reine c. Burgess ([1981] CTC 258, 81 DTC 5192).
- 18. Du point de vue du payeur, les frais judiciaires engagés pour la négociation ou la contestation d'une demande de pension alimentaire ou d'une allocation indemnitaire ne sont pas déductibles. Les frais judiciaires engagés pour la garde des enfants ne sont pas déductibles non plus, même lorsque ces dépenses sont nécessaires afin de recevoir les allocations familiales.

Recouvrement d'un traitement ou d'un salaire

19. L'alinéa 8(1)b) prévoit la déduction, dans le calcul du revenu tiré d'une charge ou d'un emploi, des frais judiciaires qu'un contribuable paie au cours de l'année en vue de recouver un traitement ou un salaire que lui doit son employeur ou ancien employeur. Les frais judiciaires payés après 1989 sont aussi déductibles s'ils ont été engagés pour établir le droit au salaire ou au traitement qu'un employeur ou un ancien

requires a taxpayer to include in income any award or reimbursement received after 1989 in respect of amounts for which a deduction under paragraph 8(1)(b) is available. These amounts must be included in income to the extent that they are not otherwise so included or taken into account in computing the amount deducted under subsection 8(1). (For taxation years before 1990, the amount of the deduction under paragraph 8(1)(b) is simply reduced by any amount received pursuant to an award for costs made by a court.)

20. A deduction under paragraph 8(1)(b) is allowed only in respect of an amount "owed" by an employer. If the taxpayer is not successful in court or otherwise fails to establish that some amount is owed, no deduction for expenses is allowed. However, failure to collect an amount established as owed to the taxpayer does not preclude a deduction under this paragraph. Pension benefits and retiring allowances do not come within the definition of "salary or wages" in subsection 248(1); legal expenses in respect of such income are discussed in 21 to 23 below.

Retiring Allowances and Pension Benefits

21. Within limits set out in paragraph 60(o.1), a taxpayer may deduct legal expenses paid after 1985 to collect or establish a right to a pension benefit or retiring allowance. The term "retiring allowance" is defined in subsection 248(1) and is broad enough to include damages or settlements for wrongful dismissal of the taxpayer (see also the current version of IT-337). Legal fees to collect or to establish a right to a pension benefit or retiring allowance of a deceased individual are also eligible expenses under paragraph 60(0.1) where the taxpayer who made the payment and who claims the deduction was a dependant, relation or legal representative of the deceased. Eligible legal expenses under paragraph 60(0.1) do not include legal expenses relating to a division or settlement of property arising from marriage or other conjugal relationship. Legal fees in respect of benefits under the Canada Pension Plan or similar provincial plan are not eligible under paragraph 60(0.1), but a deduction for such expenses may be available under paragraph 60(o) (see 6 and 7 above).

22. The amount of the eligible legal fees paid that may be deducted under paragraph 60(o.1) is limited to the following amount:

(a) the amount of any retiring allowance or pension benefit related to those legal fees which is employeur doit (ou pour le recouvrer). L'alinéa 6(1)j) exige qu'un contribuable ajoute à son revenu toutes compensations ou tous remboursements qu'il a reçus après 1989 à l'égard de montants qui peuvent être déduits en vertu de l'alinéa 8(1)b). Ces montants doivent être inclus dans le revenu, dans la mesure où ils ne l'ont pas encore été ou qu'on n'en n'a pas tenu compte dans le calcul du montant déduit en vertu du paragraphe 8(1)). (Pour les années d'imposition antérieures à 1990, le montant de la déduction en vertu de l'alinéa 8(1)b) est simplement réduit de tout montant reçu par suite d'une adjudication de dépens par un tribunal.)

20. Une déduction, en vertu de l'alinéa 8(1)b), n'est permise qu'à l'égard d'un montant «dů» par un employeur. Si le contribuable n'a pas gain de cause devant le tribunal ou ne réussit pas autrement à établir qu'un montant lui est dû, les dépenses ne peuvent pas être déduites. Toutefois, en vertu de cet alinéa, une déduction est possible même si le montant établi comme dû au contribuable n'a pas été recouvré. Les prestations de pension et les allocations de retraite ne sont pas comprises dans la définition de «traitement ou salaire» du paragraphe 248(1); les frais judiciaires engagés à l'égard de ce type de revenu sont traités aux numéros 21 à 23 ci-dessous.

Allocations de retraite et prestations de pension

21. Compte tenu des limites énoncées à l'alinéa 60o.1), un contribuable peut déduire les frais judiciaires payés après 1985 en vue d'obtenir une prestation de pension ou une allocation de retraite, ou d'établir son droit à ces dernières. Le terme «allocation de retraite» est défini au paragraphe 248(1) et son sens est assez large pour inclure les dommages ou les paiements reçus en raison du renvoi injustifié du contribuable (voir aussi la demière version du IT-337). Les frais judiciaires engagés pour obtenir des prestations de pension ou une allocation de retraite, ou pour établir le droit à ces dernières d'un particulier décédé constituent aussi des dépenses admissibles en vertu de l'alinéa 600.1) lorsque le contribuable qui a versé le paiement et qui réclame la déduction était une personne à charge, un parent ou un représentant légal du défunt. Les frais judiciaires admissibles en vertu de l'alinéa 600.1) ne comprennent pas les frais judiciaires engagés en vue du règlement ou du partage de biens découlant du mariage ou d'une autre situation comparable à une union conjugale. Les frais judiciaires engagés au titre des prestations du Régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial de pensions semblable ne sont pas admissibles en vertu de l'alinéa 600.1), mais ces frais peuvent être déductibles en vertu de l'alinéa 60o) (voir les numéros 6 et 7 ci-

22. Le montant des frais judiciaires admissibles versés qui peuvent être déduits en vertu de l'alinéa 600.1) doit se limiter au total suivant :

a) le montant de l'allocation de retraite ou de prestation de pension que le contribuable a reçu et a inclus dans son

received and included in income by the taxpayer after 1985,

plus

(b) any reimbursement of legal expenses included in income under paragraph 56(1)(1.1) (see 23 below) for the year or a preceding year,

minus

(c) transfers to a Registered Pension Plan or Registered Retirement Savings Plan deducted pursuant to paragraphs 60(j), (j.01), (j.1) or (j.2); this reduction and only required to be made to the extent that the amounts so transferred are amounts for which eligible legal expenses were incurred.

Only legal fees paid after 1985 in connection with the income described above are eligible for deduction. Any otherwise eligible legal fees which are not deductible because they exceed such income may be carried forward and may be deducted in any of up to seven subsequent years, to the extent that further related income arises and to the extent that the amounts in question were not previously deductible.

23. Under paragraph 56(1)(1.1), amounts received by the taxpayer after 1985 as an award or reimbursement of the types of eligible legal expenses described in 21 and 22 above must be included in income. This inclusion in income may be offset by the deduction available under paragraph 60(0.1).

Employees Selling Property or Negotiating Contracts

24. An employee who is entitled to deduct expenses pursuant to paragraph 8(1)(f) (see the current versions of IT-272 and IT-522) may deduct reasonable amounts paid during the year in respect of legal costs arising from an event that by its nature is a risk normally incidental to the income earning activity. For example, a real estate agent may deduct legal fees in a defense against charges of misrepresentation in connection with an aborted sale of property. The legal expenses would not be deductible, however, if they were of either a capital or personal nature. An outlay incurred to protect the agent's licence to earn real estate commissions and an outlay directly attributable to an automobile accident which occurred while the automobile was being used for personal purposes are examples of expenditures of a capital and personal nature, respectively.

Legal Expenses of Employees Paid by Employers

25. An employer may deduct the legal expenses incurred in defending an employee, officer or director against charges of having committed an illegal or wrongful act in the ordinary course of carrying on the employer's business. This could include expenses incurred in relation to allegations of offenses under business practices or com-

revenu après 1985 qui est relié à ces frais judiciaires plus

- b) toute récupération des frais judiciaires inclus au revenu en vertu de l'alinéa 56(1)I.1), (voir le numéro 23 ci-dessous) pour l'année ou pour une année antérieure moins
- c) les transferts à un régime de pension agréé ou à un régime enregistré d'épargne-retraite déduits en vertu de l'alinéa 60j., 60j. 1), 60j. 01) ou 60j. 2); cette réduction doit être effectuée dans la mesure où les montants qui ont été transférés sont des montants pour lesquels les frais judiciaires ont été engagés.

Seuls les frais judiciaires payés après 1985 en regard du revenu décrit ci-dessus sont admissibles à la déduction. Tous les autres frais judiciaires autrement admissibles, mais qui ne sont pas déductibles parce qu'ils sont plus élevés que le revenu auquel ils se rattachent peuvent être reportés et déduits au cours de l'une des sept années suivantes, dans la mesure où le contribuable continue à recevoir le revenu visé et dans la mesure où les montants en question n'ont pas déjà été déduits.

23. En vertu de l'alinéa 56(1)l.1), les montants qu'a reçus le contribuable après 1985 et qui ont été adjugés ou qui constituent le remboursement des types de frais judiciaires admissibles décrits aux numéros 21 et 22 ci-dessus doivent être inclus dans le revenu. La déduction dont on peut se prévaloir en vertu de l'alinéa 600.1) peut compenser l'inclusion dans le revenu.

Employés chargés de vendre des biens ou de négocier des contrats

24. Un employé qui a le droit de déduire des dépenses aux termes de l'alinéa 8(1)f), (voir la dernière version du IT-272 et du IT-522), peut déduire les montants raisonnables qu'il a payés durant l'année au titre des frais judiciaires résultant d'un événement qui, de par sa nature même, comporte des risques qui sont habituellement accessoires à une activité génératrice de revenus. Par exemple, un agent immobilier peut déduire les frais judiciaires qu'il a engagés pour sa défense lorsqu'il est accusé de fausse représentation dans le cas de l'échec d'une vente. Ne sont pas déductibles toutefois les frais judiciaires d'ordre personnel ou qui se rapportent au capital. comme les débours qui sont directement attribuables à un accident de voiture qui a lieu alors que l'agent immobilier utilisait l'automobile à des fins personnelles, ni les débours engagés pour protéger la licence qui lui permet de toucher des commissions sur la vente d'immeubles.

Frais judiciaires d'employés payés par l'employeur

25. Un employeur peut déduire les frais judiciaires qu'il a engagés pour assurer la défense d'un employé, d'un agent ou d'un directeur qui est accusé d'avoir commis des actes illicites ou illégaux dans le cours normal de l'exploitation de l'entreprise de l'employeur. Ces frais peuvent comprendre les frais engagés pour défendre l'employé contre des allégations

petition law. (See for example, the criteria set out in *The Car Strip Ltd. v. MNR*, reported at [1967] Tax A.B.C. 361, 67 DTC 259 and the decision of the Federal Court Trial Division in *Border Chemical Company Ltd. v. The Queen*, reported at [1987] 2 CTC 183, 87 DTC 5391.)

- 26. An employer may deduct premiums under an insurance policy which provides for the reimbursement of legal expenses incurred by officers or directors in defending themselves against claims made against them by reason of their positions with the employer.
- 27. Where personal legal expenses of an employee (or of his or her family) are paid or reimbursed by the employer, the amount paid is a taxable benefit to the employee. To the extent that the amount so paid does not exceed a reasonable amount, it will normally be deductible to the employer as a business expense on account of the employee's wages or benefits.

Criminal Prosecutions under Section 239

28. Legal and accounting fees incurred in connection with a prosecution under section 239 (tax evasion) are generally not allowable expenses since in most cases they are not laid out to earn income. These fees are not deductible under paragraph 60(o) inasmuch as the information laid with respect to the charge is not an assessment within the meaning of that paragraph. Pursuant to the comments in the current version of IT-104, any fine in such a situation would not be deductible either. However, in limited circumstances, such as those in the case of Ben Matthews & Associates v. MNR, reported at [1988] 1 CTC 2372, 88 DTC 1262 (TCC), legal and accounting fees to defend against a section 239 prosecution may be considered to have been laid out to earn income. These expenses may be allowable deductions where they can be shown to relate to the defence of practices which arise in the normal course of the taxpaver's income-earning activities, such as the manner of preparing financial records, provided that there has been full disclosure of information by the taxpayer.

d'infractions aux pratiques de commerce ou à la Loi sur la concurrence. (Veuillez consulter, par exemple, les critères établis dans l'affaire The Car Strip Ltd. c. le Ministre du Revenu national ([1967] Tax A.B.C. 361, 67 DTC 259) et le jugement rendu par la Cour fédérale, division de première instance dans l'affaire Border Chemical Company Ltd. c. La Reine ([1987] 2 CTC 183, 87 DTC 5391).)

- 26. Un employeur peut déduire les primes qu'il a versées en vertu d'une police d'assurance prévoyant le remboursement des frais judiciaires engagés par les agents ou directeurs pour assurer leur défense lorsqu'ils font face à des accusations portées en raison de leurs relations avec l'employeur.
- 27. Le montant que l'employeur paie ou rembourse pour des frais judiciaires personnels d'un employé (ou de sa famille) constitue un avantage imposable pour l'employé. Ce montant sera habituellement déductible pour l'employeur comme dépense d'entreprise à titre de salaire et autres avantages de l'employé, et ce, dans la mesure où le montant payé représente un montant raisonnable.

Poursuites criminelles en vertu de l'article 239

28. Les frais judiciaires et comptables liés à une poursuite intentée en vertu de l'article 239 (évasion fiscale) ne constituent pas généralement des dépenses déductibles puisque. dans la plupart des cas, ils ne sont pas engagés en vue de gagner un revenu. Ces frais ne sont pas déductibles en vertude l'alinéa 600), vu que les renseignements présentés dans ces circonstances n'ont pas trait à une cotisation au sens de cet alinéa. Ne sont pas déductibles non plus les amendes imposées par suite d'une telle poursuite, comme il est expliqué dans la dernière version du IT-104. Néanmoins, dans des circonstances bien précises, par exemple celles de l'affaire Ben Matthews & Associates c. le Ministre du Revenu national ([1988] 1 CTC 2372, 88 DTC 1262 (Cour canadienne de l'impôt)), on peut considérer que les frais judiciaires et comptables, engagés pour se défendre contre une poursuite criminelle en vertu de l'article 239, ont été engagés en vue de gagner un revenu. Ces frais peuvent constituer des déductions admissibles lorsqu'on peut démontrer qu'ils se rapportent à la défense de pratiques qui sont utilisées dans le cours normal des activités génératrices de revenus du contribuable, par exemple, la méthode de préparation des états financiers. pourvu que le contribuable ait divulgué la totalité des renseignements pertinents.

The enhanced child benefit will increase the current level of support being provided to children with families. The value of the support will be reduced by a proportion of family income over and above a certain threshold.

The value of the benefit will reduce to zero for higher income families, but a non-refundable tax credit will assure that all families receive public recognition for the social contribution of parenting.

Child Support Enforcement

The 1996 Alternative Federal Budget committed itself to a family support package that included better enforcement measures. The missing element in that package is a National Advance Maintenance Child Support System. This would guarantee that children and their custodial parents have the income they need under the new Child Support Guidelines announced by the federal government in its 1996 budget—without delay, frustration, and the diversion of time and energy from the challenging responsibilities of parenting.

Without adequate enforcement measures, custodial parents and children are left at the mercy of the support-paying parent for the provision of an adequate income. The existing federal family support enforcement is so weak that children and custodial parents can be left destitute for years while waiting for payments that, even if received on time, are still in many cases inadequate.

In conjunction with the enhanced Child Benefit and other anti-poverty measures contained in the 1997 Alternative Federal Budget, the Advance Maintenance Child Support System (AMCSS) ensures that custodial parents have the income necessary for child support.

The AMCSS will be national in scope, and administered by a national agency, complementing reforms already under-way for a National Tax Collection Agency. The federal government will pay out the required child support payments, using the same administrative mechanisms as those used for the comprehensive child benefits.

The new federal-provincial taxation agency will be the vehicle to recover the payments from non-custodial parents anywhere in Canada. This would ensure much higher compliance rates and remove much of the uncertainty from custodial parents for income security.

Such an Advance Maintenance Child Support System will not reduce eligibility for other income assistance programs.

The 1997 AFB includes the start-up funding for this approach and challenges the federal government to take responsibility for the well-being of children and families, instead of waiting to pay the enormous social costs of neglect later.

1. 1. 14 W. W. W. C.

Section 1

APPENDIX 5900-B1/C-92, 26 «3»



Department of Finance Canada

Ministère des Finances Canada Appendix 5900 B1/C-92, 26 "3"

Ottawa, Canada K1A 0G5

AVR 1 8 1997

Ms. Elisabeth Beattle 258 Clemow Avenue Ottawa, Ontario K1S 2B6

Dear Ms. Beattie:

This is further to your April 14, 1997 testimony at the Standing Committee on Finance on Bill C-92 and, more specifically, on the new tax regime for child suppose payments.

You will recall that, following your testimony, and Chairman of the Committee asked that the Department of Finance further examine two particular issues that you raised, one of which is the apparent non-deductibility of legal fees incurred to enforce the payment of child support.

Finance officials explained to the Committee members the rationale behind the non-deductibility of expenses incurred to earn income which is not subject to tax. While this general tax principle is relevant, a thorough review of Bill C-92 amendments implementing the new tax regime for support payments enabled us to conclude that legal fees incurred to enforce the payment of all support amounts remain deductible, whether or not the amounts are required to be included in the recipient's income. For your information, I am enclosing a copy of the amendment to the definition "exempt income" in subsection 248(1) of the Income Tax Act and the corresponding explanatory note. removing support amounts from that definition, legal fees incurred to enforce the payment of the amounts continue to be deductible. This interpretation has been confirmed by Revenue Canada officials.

Canadä

I apologize for the incorrect information provided by Finance officials at the Committee hearing but I trust the above-mentioned amendment addresses satisfactorily this particular issue. I would also like to take this opportunity to thank you for bringing your concerns to our attention.

Yours sincerely,

Len Farber Director General Tax Legislation Division

c.c.: Mr. Jim Peterson, M.P.
Chairman of the Standing Committee on Finance

Attachments

1996

Impôt sur le revenu, 1996

- (vi.1) to an official of the Department of Natural Resources solely for the purpose of determining whether property is prescribed energy conservation property or whether an outlay or expense is a Ca- 5 nadian renewable and conservation expense,
- 71. (1) The definitions "balance-due day", "exempt income", "oil or gas well" and "tar sands" in subsection 248(1) of the 10 gaz », « revenu exonéré » et « sables asphal-Act are replaced by the following:

"halanse.due day' · date d'exigibilité du solde .

- "balance-due day" of a taxpayer for a taxation year means.
 - (c) where the taxpayer is a trust, the day that is 90 days after the end of the year, 15
 - (b) where the taxpayer is an individual who died after October in the year and before May in the following taxation year, the day that is 6 months after the day of death,
 - (c) in any other case where the taxpayer is an individual. April 30 in the following taxation year, and
 - (d) where the taxpayer is a corporation, the day on or before which the corpora- 25 tion is required under section 157 to pay the remainder of its tax payable under Part I for the year or would be so required if such a remainder were pay-30

income a revens exanéré - "exempt income" means property received or acquired by a person in such circumstances that it is, because of any provision of Part I, not included in computing the person's income, but does not include a 35 dividend on a share or a support amount (as defined in subsection 56.1(4));

"pil or gas well" · puits de pétiole ou de 261 .

"oil or gas well" means any well (other than an exploratory probe or a well drilled from below the surface of the earth) drilled for 40 the purpose of producing petroleum or natural gas or of determining the existence, location, extent or quality of a natural accumulation of petroleum or natural gas, but, for the purpose of applying sections 45 13 and 20 and any regulations made for the

- (vi.1) à un fonctionnaire du ministère des Ressources naturelles, mais uniquement en vue de déterminer si un bien constitue un bien économisant l'énergie visé par règlement ou si une dépense en- 5 gagée ou effectuée constitue des frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada.
- 71. (1) Les définitions de « date d'exigibilité du solde », « puits de pétrole ou de 10 tiques », au paragraphe 248(1) de la même loi, sont remplacées par ce qui suit :
- « date d'exigibilité du solde » L'une des dates suivantes applicable à un contribuable 15 baliné du soice pour une année d'imposition :

· date d'exignday

- a) si le contribuable est une fiducie, le 90° jour suivant la fin de l'année;
- b) si le contribuable est un particulier décédé après le 31 octobre de l'année et 20 avant 1er mai de l'année d'imposition suivante, le jour qui suit son décès de six mois:
- c) dans les autres cas où le contribuable est un particulier, le 30 avril de l'année 25 d'imposition suivante;
- d) si le contribuable est une société, le jour où elle doit, au plus tard, selon l'article 157, payer le solde de son impôt payable en vertu de la partie I pour l'an-30 née ou le jour où elle devrait payer cet impôt si elle avait un tel solde.
- « puits de pétrole ou de gaz » Puits (à l'exclusion d'un trou de sonde ou d'un puits foré sous la surface terrestre) foré en vue de 35 oil or gas produire du pétrole ou du gaz naturei ou en vue de déterminer l'existence, l'emplacement, l'étendue ou la qualité d'un gisement naturel de pétrole ou de gaz naturel. Pour l'application des articles 13 et 20 et 40 des dispositions réglementaires prises sous le régime de l'alinéa 20(1)a) aux biens acquis après le 6 mars 1996, n'est pas un puits de pétrole ou de gaz le puits servant à l'extraction d'une substance d'un gise- 45 ment de sables bitumineux ou de schistes bitumineux.

e puits de pétrole ou de ga2 : well"

Subclause 71(1)

ITA 248(1)

"balance-due day"

Subsection 248(1) of the Act defines an individual's "balance-due day" for a taxation year. It is the day (April 30 of the following year, in the case of a living individual) by which the individual is normally required to pay any balance of taxes payable under Part I for the year.

The expression "balance-due day" is amended so that it now applies in a parallel manner to corporations. Additional references to the definition have, as a consequence, been included in amended subsections 125.4(3), 127.1(1), 127.41(3) and 161(2.2) and new subsection 161(6.2)

This amendment applies to the 1996 and subsequent taxation years.

"exempt income"

The definition "exempt income" applies to money or property that is, because of any provision in Part I of the Act, not included in computing a person's income. The definition is used, for example, in paragraph 18(1)(c) of the Act, which provides that no deduction may be taken for expenses or outlays that relate to exempt income.

As a consequence of the new tax treatment of child support amounts, the definition "exempt income" is amended so that it does not include support amounts. This will ensure that expenses incurred in respect of such amounts continue to be deductible even where the amount is a child support amount that is not included in income under Part I of the Act. As well, the reference to "money" in the definition is being deleted, as it is redundant.

These amendments apply after 1996.

ANNEXE 5900-B1/C-92.26 «3»

Annexe 5900 B1/C-92, 26«3»

Madame Elisabeth Beattie 258, av. Clemow Ottawa (Ontario) K1S 2B6

Le 16 avril 1997

Madame,

La présente fait suite au témoignage que vous avez fait le 14 avril 1997 devant le Comité permanent des finances au sujet du projet de loi C-92, c'est-à-dire du nouveau régime fiscal s'appliquant à la pension alimentaire pour enfants.

Vous vous rappellerez qu'à la fin de votre témoignage, le président du comité avait demandé au ministère des Finances de reafaire son analyse de deux points que vous aviez soulevés, dont la non-déductibilité manifeste des frais juridiques engagés pour obtenir le versement de la pension alimentaire.

De hauts fonctionnaires du ministère ont expliqué au comité la raison pour laquelle les frais courus pour gagner un revenu non imposable n'étaient pas déductibles. Bien que le principe comme tel soit bon, une étude poussée des modifications proposées dans le projet de loi C-92 en vue de mettre en oeuvre le nouveau régime fiscal s'appliquant aux pensions alimentaires pour enfants nous a fait conclure que ces frais juridiques demeurent déductibles, qu'ils soient inclus ou pas dans le revenu de la personne qui reçoit la pension. À titre indicatif, vous trouverez ci-joint la modification apportée à la définition de «revenu exonéré» donnée au paragraphe 248(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu et la note explicative correspondante. En en retranchant le montant des aliments, on se trouve à maintenir la déductibilité des frais juridiques engagés pour obtenir le versement de la pension alimentaire. Cette interprétation a été confirmée par de hauts fonctionnaires de Revenu Canada.

- 2 -

Je m'excuse des renseignements erronés qu'ont fournis les fonctionnaires du ministère des Finances durant les audiences du comité. J'espère que la modification apportée règle ce problème particulier.

Je profite aussi de l'occasion pour vous remercier d'avoir attiré notre attention sur cette question et vous prier, Madame, d'agréer mes sincères salutations.

Le directeur général de la Division de la législation de l'impôt,

Len Farber

P.J.

Double à :

M. Jim Peterson, député et

président du Comité permanent des finances

SUMMARY OF CONCERNS REGARDING THE HARMONIZED SALES TAX

Fifteenth Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

Chairman
The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman
The Honourable W. David Angus

April 1997

MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby, Chairman

The Honourable W. David Angus, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Austin, Jack, P.C.
*Fairbairn, Joyce, P.C. (or Graham, Alasdair B.)
Hervieux-Payette, Céline, P.C.
Kelleher, James F., P.C.
Kenny, Colin
Kolber, E. Leo

*Lynch-Staunton Meighen, Michael Arthur Oliver, Donald H. Perrault, Raymond, P.C. St. Germain, Gerry, P.C. Stewart, John B.

Note: The Honourable Senators Bonnell, Buchanan, P.C., Cochrane, Comeau, Corbin, Losier-Cool, De Bané, P.C., Hébert, Mercier, Milne, Pearson and Simard were members or present at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Research Branch of the Library of Parliament:

Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Mr. Richard Domingue, Research Officer, Economics Division.

 ${\it Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:}$

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Paul Benoit

Clerk of the Committee

^{*}Ex Officio Members

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, March 21, 1996:

"The Honourable Senator Graham, on behalf of Senator Kirby, moved:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

THAT the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 12, 1996.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, December 12, 1996:

"The Honourable Senator Oliver for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Berntson:

THAT, notwithstanding the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorised to extend the date for the presentation of its final report on the state of the financial system in Canada from December 12, 1996 to December 11, 1997;

THAT the Committee be empowered to adjourn from place to place outside Canada for the purpose of pursuing its study; and

THAT, notwithstanding usual practices, if the Senate is not sitting when the report is completed, the Committee be authorised to deposit it with the Clerk of the Senate, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

		Page
INTI	RODUCTION	1
1.	TAX-INCLUSIVE PRICING	1
2.	IMPACT OF HST ON LOW-INCOME INDIVIDUALS	11
3.	HOUSING AND THE UNDERGROUND ECONOMY	16
4.	MUNICIPALITIES	20
5.	BOOKS	23
6.	THE MUTUAL FUND INDUSTRY	23
7.	RECREATIONAL VEHICLE INDUSTRY AND THE NOTIONAL INPUT TAX	
	CREDIT	25
8.	SEGREGATED FUNDS OF INSURANCE COMPANIES	26
9.	PHYSICIANS	27
WIT:	NESSES	31

On February 20th, 1997, Bill C-70 was referred to the Committee for review. The Committee then held hearings in Ottawa (25 February 1997, 26 February 1997), Saint John (3 March 1997, 4 March 1997), St. John's (5 March 1997), Halifax (6 March 1997, 7 March 1997) and Ottawa again (10 March 1997). The Committee heard from close to 200 witnesses who expressed views on a broad range of issues related to this bill. The Committee, following a unanimous vote, reported back to the Senate (11 March 1997) one major change to the bill sought by almost all witnesses, a delay in the implementation of tax-inclusive pricing (which will be discussed futher below). The government accepted this change and it was incorporated in the bill that was passed by both Houses of Parliament. The Committee also urged the participating provinces to consider carefully ways of mitigating the negative impact of the new tax on the poor.

Because of time pressures (legislation in the participating provinces, New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland, was based on an April 1 starting date for the new tax to take effect), at the time it reported the bill to the Senate, the Committee was unable to present a summary record of the key points made by witnesses during the hearings. The Committee, however, feels strongly that public input in the legislative process is critical to good legislation and that the key points made to the Committee should be available in a public document. This document provides the key points made by witnesses.

1. Tax-Inclusive Pricing

On April 23 1996, the federal government and three provinces (New-Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland and Labrador) announced that the HST would be included in the final sale price. To ensure transparency, it was decided that the tax would be shown on the sales slip. The four governments decided to opt for tax-inclusive pricing (TIP) based on polls and focus group testing showing consumers strongly supported it.

By far, tax-inclusive pricing was the most prevalent issue discussed by the 200 witnesses heard by the committee.

The vast majority of witnesses, representing not only large national retailers but consumers, private individuals and small family-owned businesses, was opposed to taxinclusive pricing. On numerous occasions the committee heard witnesses say that TIP would confuse consumers, would significantly increase the cost of doing business in Atlantic Canada, would make national advertising impossible; would fragment the

marketplace and would put the three provinces representing only 8 p. 100 of the Canadian population out-of-sync from the rest of the continent. It appeared clear that to implement TIP for a relatively small number of consumers would be difficult and very costly. Even some provincial ministers of finance agreed that a more balanced and flexible approached had to be adopted.

It became evident to the Committee that TIP could be easily segregated from the rest of Bill C-70. Therefore the Committee amended C-70. The result is that TIP will not come into force until at least 51 p. 100 of the total population of all the provinces that are participating provinces agrees to enact laws requiring suppliers to include the tax in the price shown to consumers.

Opposition and the little support for TIP can best be summarised by the following quotes:

The supermarket industry is motivated to implement HST properly because we will be on the front line absorbing criticism, consumer confusion, and ill-feelings. It is not applied clearly, consistently and smoothly. Consumers on average visit their supermarkets twice a week.

In summary, we support the HST and also support efforts by the harmonizing governments to ensure that the consumer is not adversely affected.

We also endorse the concept of tax-inclusive pricing. With approximately 70 per cent of our current sales not taxed, we feel that reflecting the remaining 30 per cent on a tax-in basis will be beneficial to our customers as the price they see will be the price they pay for all items.

We are, however, concerned with the dilution that seems to be creeping into the tax-in proposals; dual pricing, i.e., reflecting of both tax-in and tax-out could be very confusing to the consumer, given the limited space that exists for bin and shelf price labels, and we have brought a few examples for you today.

Therefore, it is our recommendation that we have a four to fivemonth deferral to comply with tax-included pricing policy. The only component of the proposed HST which should be deferred is the proposal for tax-in pricing since the current deadline of April 7th is too short for our industry to meet, given that the regulations setting out the requirements are not yet publicly available. ¹

*

So I feel, and the Alliance (of Manufacturers and Exporters of Newfoundland) feels, that a harmonized price, total price shown, the price of the product, is the best way to go, but if there was a choice, that or nothing, we would certainly accept as suggested by the Board of Trade, a volunteer method or some other way, but what is most important to us is that the harmonization and the ITCs take place for Canadian manufacturers. I think it is a lot of smoke, the uproar that has been taking place over the unit pricing.²

I have made it clear that the issues (TIP and harmonization) can very easily be segregated .3

*

The Greater Moncton Chamber of Commerce has been a supporter of the government's efforts to harmonize the provincial sales tax with the GST. The chamber has stated on many occasions that it believes that harmonization will bring about efficiencies in the way consumption taxes are remitted by business and collected by government.

However, in our view, tax-included pricing, including the rules designed to alleviate some of the costs associated with compliance, will lead to a host of problems and to confusion among consumers.

This will result in a complex pricing environment where the consumer will become frustrated. Therefore, in our opinion, with tax-included pricing in its proposed form, the stated objective will not be achieved.

We have stated on many occasions that tax-included pricing will create distortions in the marketplace to the extent that it will cause

Ms. Jeanne Cruikshank, Canadian Council of Grocery Distributors, Atlantic region, 6 March 1997, 1300-296.

⁽²⁾ Mr. Lorne James, Alliance of Manufacturers & Exporters Newfoundland, 5 March 1997, 900-32.

⁽³⁾ Hon. Edmond Blanchard, Minister of Finance, Province of New Brunswick, 4 March 1997, 1200-60.

price perception differences. The result will be that business in the harmonized zone will be at a competitive disadvantage.

We have argued that tax-included pricing should not be implemented until a majority of provinces have agreed to join the harmonization agreement.⁴

Firstly, tax-included pricing; at a time when governments are claiming to be simplifying life for small businesses, tax-included pricing directly contradicts their stated objectives. There is no substantive business reason to go this route. We would prefer that this initiative be implemented on a voluntary basis until the HST is introduced nationwide, harmonizing all provincial sales taxes with the GST.

Business in one region should not have tax-included pricingimposed on them by government. If consumers truly want taxincluded pricing under a voluntary system they will shop in places that will have it and not shop in places which do not have taxincluded pricing.

Imposing such a tax on such a small geographical and economic area presents many challenges that would not need to be addressed if harmonization was being implemented nationally.

Tax-included pricing should be delayed as mandatory provision until such a time as the inefficiencies and costs associated with it are removed through national implementation. The board does not believe that the consumer wants tax-included pricing if it means higher prices. If tax-included pricing was not part of the proposed HST the cost of business would be minimal and consumers would benefit from the reduction of the lower harmonization rates. It is unnecessary for 2 million people in three of the smallest provinces in Canada to be out of sync with the rest of the country. There are no negative economic consequences to anyone by removing this proposed provision.

The implementation of this pricing policy will require a significant change to companies' accounting, pricing and point of sales. The cost of rate ticketing goods, especially those they receive from

⁽⁴⁾ Mr. Jeff Kelly, Greater Moncton Chamber of Commerce, 4 March 1997, 1200-16.

national distributors already pre-priced, together with the cost of re-tooling cash registers and computer inventory systems will cost retailers more than the savings they will get from an input tax credit. Although the board realizes certain businesses will be impacted more than others, if businesses are faced with increased costs who will bear the brunt? The consumer.

The boards suggests that the tax-included pricing initiative be introduced on a voluntary basis until such a time as the HST is implemented nationally. I encourage you to adopt this voluntary position instead of dictating to business tax-included pricing.⁵

*

I am against integrating the tax into the price. I think it should be separate.⁶

*

We were neutral on the whole aspect of it although I should say I favour it ... I think it is more the federal government would prefer to have tax-inclusive pricing and one may speculate about the reasons...

... from my point of view, I am fairly neural on it. ...I (would be) happy if it were put off to one side. ⁷

*

While harmonization may be a good concept, the attempt to introduce it in only one region of the country is bound to cause problems. However, the insistence by the federal and provincial governments involved that tax-inclusive, or tax-in, pricing at retail be part of the package could have disastrous results.

In our business most products are required to be pre-priced when shipped by the manufacturer. We, like most others, follow a national retail pre-pricing methodology. This is essential to keep

⁽⁵⁾ Mr. Sandy Gibbons, St. John's Board of Trade, 5 March 1997, 900-9.

⁽⁶⁾ Mr. Carl Powell, St. John's, 5 March 1997, 1400-48.

⁽⁷⁾ Hon. Paul Dicks, Minister of Finance, Government of NFLD and Labrador, 5 March 1997, 1400-35, 36.

costs at a minimum, to the quickest possible turn-around time on orders.

Tax-in pricing for three provinces destroys these advantages. If we are to correctly retail price for stores in these areas the inventoried goods must all be unpacked and have a new price tax applied. Not only is this very costly, but it will add up to 40 per cent to the warehousing time for orders in the affected area. This is, of course, exactly the type of service that accounts cannot withstand in this day and age. The costs of the extra handling at our plant cannot be absorbed by us and must be passed on to the retailer; the net result being to make us less competitive, and/or to provide inflationary fuel when it is not otherwise needed.

We will become less competitive versus imported products, who will naturally refuse to provide this service to a small region of a country. Furthermore, we will need to expand our warehouse space to allow for the re-pricing and/or separate pick areas for similar items that must be priced differently.

Many retailers have instituted a non-compliance program, by which manufacturers are charged exorbitant penalties for ticketing errors. Thus, if one item priced for the three eastern provinces mistakenly winds up in a non-BST store, or vice versa, we run the risk of being fined up to ten per cent of the value of the purchase order, which routinely run into five figures.

To ensure we are compliant, we will need to increase our packing audit staff to prevent errors of this nature. That would not occur in a non-taxing environment. If nothing else, tax-in pricing will be a boon for employment, albeit the new employment will quickly make local business unable to compete.

Other issues to be considered include the unlikely retail prices that could be created by tax-in pricing and the likelihood that this would further complicate the pre-pricing situation. For example, an item currently retailing for \$12 would now require a tax-in price of \$13.80. Most retailers will balk at this and sell for the more conventional \$13.50 or \$14 price point. How are we to know what price to apply? Do we now have further divisions within the region? While consumers may want to see the total price, tax-in, on an item, how many others will be discouraged from purchasing by sticker shock. For example, a golf shirt selling for 39.95 may be considered an attractive purchase, even with tax to follow,

whereas the same shirt, ticketed at 45.95 may not even get a second look by many consumers. How can one estimate the business loss to this factor?

You have heard retailers bitterly complain about their conversion costs, re-ticketing merchandise in stores, reprogramming cash registers, advertising, et cetera. Do not think for a moment they will be the only group facing additional and unnecessary costs. We will spend large amounts of money in data processing and accounting, making our invoices to national accounts comply with the new legislation. Most of the orders for these national customers are sent from Truro to Montreal to a distribution centre and then rooted back to Atlantic Canada. We must take steps to ensure the properly ticketed merchandise returns and that the roll-up invoicing can be broken down for the different tax jurisdictions. Again, a lot of expense; is it really necessary?

Stanfield's Limited is not requesting any favours, but we do not wish to see our business damaged at the altar of political expediency. I will summarize by saying that tax-in pricing under these regional circumstances is one of the most ill-advised policies ever to come down the pike. Regardless of loss of face and other political promises, those responsible should immediately recognize the error of their ways and recant this legislation immediately.⁸

*

Tax inclusive pricing has emerged as the most controversial issue surrounding this initiative. New Brunswick's approach to tax inclusive pricing has always been broad-minded and flexible. We have listened to the concerns brought to us by the retailers and we have tempered our position with those concerns in mind.

ķ

Tax-in pricing is not essential to the economic benefits derived from sales tax harmonization. There has not been any provincial call for tax-in pricing and it seems to be only a federal requirement that will arguably cost the harmonizing provinces money and jobs.

⁽⁸⁾ Mr. Mike Henderson, Stanfields, 7 March 1997, 900-1.

⁽⁹⁾ Hon. Edmond Blanchard, Minister of Finance, Government of NB, 4 March 1997, 1200-56.

...Atlantic Canada,...will be pushed even further out of sync with the rest of the country.¹⁰

*

Our organization is of the firm belief that the tax-in pricing component should at least be delayed until all or at least the majority of provincial jurisdictions are on side or until further independent study can clearly illustrate the assumed benefits to the economy.

It is our contention an introduction of tax-in pricing on a regional or a piecemeal basis will reverse or nullify many of the efficiency gains in the retail sector over the past couple of years.¹¹

*

...multiple display methods will be required. We are concerned that consumers will be confused. We are concerned that any attempt to change to a tax-in method of display is premature, and it cannot be done effectively on a piecemeal basis in one region only. ... I thought the government was doing this to make it simpler for consumers, which we support. However, the reality is, because it is only being done in one region, it is not more simple, it more complex. "Not only will the consumers be confused, but in order to confuse them, there will be additional costs that guess who will be paying at the end of the day." The original rationale was to make things easier for consumers as they shop, but that is not happening. That is one of our concerns. 12

We believe that the benefits of the HST are seriously compromised by the heavy-handed attempts to force businesses to include the tax in the price of goods and services.¹³

*

⁽¹⁰⁾ Mr. Paul Daigle, Atlantic Provinces Chamber of Commerce, St. John, NB, 4 March 1997, 1200-21.

⁽¹¹⁾ Mr. Paul Daigle, APCC, St. John, NB, 1200-22.

⁽¹²⁾ Ms. Rosalie Daly Todd, Consumers Association of Canada, 25 February 1997, 1400-13).

⁽¹³⁾ Mr. Michael Ferrabee, Canadian Restaurant & Foodservices Association, 25 February 1997, 900-66.

Members of the Fredericton Chamber of Commerce see a harmonized tax as a benefit as long as tax-included pricing is not part of the scheme. ... The four pricing methods ... have added to the confusion a customer will find when they enter a retail establishment.\(^4\)

*

We are a national chain, trading within Canada with 143 stores, 14 stores within the Atlantic Region. The overall cost of harmonization to our company is estimated at \$500,000 per year. That relates to an additional \$30 to \$35,000 bottom-line cost to our franchise operators and our corporate store operators.

The cost ramifications, the advertising and media cost ramifications, the decrease in sales revenue and our ability to carry on a profitable business in Atlantic are seriously on the table with Bill C-70. It is ironic to note that in both meetings in Newfoundland and in New Brunswick both ministers of finance have made the statement that they will look at tax-in pricing and the advertising issue, the holdout being the Province of Nova Scotia. All three provinces must make changes together and Nova Scotia is holding out on this specific fact.

Also to clarify for the record, the Atlantic Provinces Economic Council has talked about the fact that retailers will see a boom in sales. When Senator Oliver in New Brunswick put the question to the presenter, the presenter suggested that the retail sales sector would see increases in luxury items such as cars, televisions, VCRs. When further pushed he made the statement that probably the clothing area would see a \$4.2 million decrease in sales and, when pushed further about footwear, he said 2-4 million on that. I am not clear whether that added up to \$8 million or a combined \$8 million figure. The figures presented by APEC are definitely in question.

In New Brunswick the Committee for Economic Development suggested that retailers simply today, on an advertising point of view, can with the use of a computer, input a price change onto a flier and that cost is minimal. The last time that I was involved in

⁽¹⁴⁾ Mr. David Neal, Fredericton Chamber of Commerce, 4 March 1997, 1200-17.

advertising, and I still am, retailers that are sitting at this table normally use a web press that will run approximately two days to print 1.5 million copies and that requires plate changes and those plate change costs you have in your briefs. We do not print from a Canon Inkjet Computer Desk Top, we print from a Webb Press.

Other issues that will be covered by advertising in media with ASN here. The specialty channels which we utilize in our company are unable and are not permitted under CRTC regulation to change national feed and regionalize that feed coming to Atlantic Canada. We as a company will be faced with a 15 per cent opt charge on national buys to regionally change the CTV and CBC feed coming into these provinces.

Separate fliers and an uneven playing field for Prince Edward Island. They will definitely have a tax and sales advantage.

Special agreements we understand are being reached with Avon because of a 1-800 number. We all know that Avon is a door-to-door sales situation. They, I understand, have received special dispensation not to do a tax-in pricing issue. ¹⁵

Atlantic television broadcasters are the least profitable in the country. 1995 pre-tax losses were 3.2 per cent of sales. We have been told that tax-in pricing may be required on all television price-point advertising that is directed to residents of Atlantic Canada. National advertisers are informing us that is not economically feasible to produce separate commercials for the Atlantic region.

Specialty services such as Much Music or TSN cannot, and are not allowed to split their signal by region. Therefore, everything they run runs identically across the country. CBC and CTV network spots also run nationally. All these commercials will flow into Atlantic Canada with price-point advertising that is net of taxes.

This approach will destroy the level playing field that now exists between local, regional, and national advertisers. This competitive equity must be maintained, so that our local Maritime advertisers can continue to flourish. As Rob Johnson of Wacky Wheatley's states, and I quote: "By allowing national advertisers

⁽¹⁵⁾ Mr. Jim Killin, Mark's Work Warehouse, Eastern Canada, 6 March 1997, 1300-250, 251.

such as Future Shop, the Bay, Sears, etc. to advertise on national channels, such as TSN and Much Music commercials that are net of BST, our prices will have the appearance of being 15 per cent out of line. This would prove to be a disaster for us because of a tremendous perceived lower price advantage to our competitors"

As a result of the foregoing, advertisers will stop using television as a price-point vehicle. Advertisers access to the medium for this important part of the marketing mix is therefore impaired, with results that Wendy's restaurants put very succinctly in an interview with the New Brunswick Telegraph Journal, and I quote again: "As it stands, the extra expense will force Wendy's to cut back by nearly half on its advertising budget which is expected to cause a 10 per cent drop in business".

Television is the most efficient and effective advertising medium for most of our Maritime advertisers. It creates demand, informs consumers, and promotes consumer spending. There is no doubt that reduced advertising will lead to reduced business across the board. Fully 10 to 15 per cent of ATV/ASN and MITV's revenues are derived from price-point advertising. So at risk then, is some \$4.5 to \$7 million in revenue. The CBC and Newfoundland broadcasters would add substantially to that. Even if only half of that risk is realized, the revenue erosion would be substantive enough that there would be serious negative economic impact, especially in Nova Scotia. 16

2. Impact of HST on low-income individuals

When the GST was first introduced, the federal government put in place a refundable GST tax credit to protect low-income individuals from the regressive impact of the new consumption tax. A number of witnesses testified that the introduction of the HST could seriously hurt low-income individuals such as students, working poor, seniors citizens or welfare recipients.

Estimations of the impact the HST will have on consumers show an overall net benefit for consumers. However, many witnesses disagreed with those estimates saying that the cost of clothing, heating and electricity for example would substantially go up. Rents will likely increase following the introduction of the HST.

⁽¹⁶⁾ Mr. Rick Friesen, ATV (Atlantic Television System) and ASN (Atlantic Satellite Network), 6 March 1997, 1300-255.

The three provincial governments announced a series of tax measures aimed at the low-income and most vulnerable of our society to make sure that the introduction of the HST will not have a detrimental impact. The Committee trusts the provincial governments that these measures will suffice and guarantee that the HST will not increase the tax burden of the poor living in the three provinces.

In addition, the Committee adopted unanimously a resolution that the three harmonised provinces provide relief to low income taxpayers through rebates, tax credits or deductions to offset the provincial portion of the harmonised sales tax.

The following quotes summarise the testimony the Committee heard on this subject:

... if we can believe what Stats Canada has as the customary purchases for people at different income levels that as low as \$10,000 there is \$182 in savings to those people on average. Now having said that, I do not suggest that everybody follows that model and I am a little concerned that some people may be disproportionately affected. If you take, for example, an elderly person who may not get out that much, who is living in an old home that is not that well insulated, they may be unduly impacted by the added costs of domestic fuel, for example, which will be affected, or electricity. 17

We have taken a very close look at the figures and the overall impact on consumers. Our analyses consistently show that, on the whole, New Brunswickers will benefit from harmonization.

The December 10 provincial budget detailed many programs which the New Brunswick Government has developed for the benefit of New Brunswickers. Between January 1, 1997, and January 1, 1999, the provincial personal income tax will be lowered by 10.2 per cent of the basic federal rate. This will return \$126 million to New Brunswickers, returns which will continue for years to come.

In addition, harmonization will lower the overall tax burden on consumers by reducing the sales tax rate on most consumer goods. That, in combination with lower costs passed on to consumers from business, will result in savings for New Brunswickers.

⁽¹⁷⁾ Hon. Paul Dicks, Minister of Finance, Government of Newfoundland and Labrador, 5 March 1997, 1400-38.

... to guard against any negative impact on low income families, New Brunswick has introduced two programs, A Child Tax Benefit and a Working Income Supplement. These programs, which focus on low income families with dependents, will more than compensate eligible families for any negative impacts they might experience 18.

*

There are certain groups that are probably going to be hit. In fact I do believe that low income people would be hit by the HST. 19

*

There will be more expenses. I have two boys, age 13 and 14. Their shoes and clothes will cost more, my oil, gas and power will cost more, personal care will cost more. A meal in a restaurant will cost less but I cannot afford that now. They are eating me out of house and home, I certainly will not take them to a restaurant.

A new car will cost less but I will not be getting one of those either. Mine is a 1985. Also, I am worried that this tax will only be in three provinces. Let us wait until all of Canada is on board. If it costs more for national companies to print catalogues for our region who will pay that added cost? Of course it will be passed on to the consumers.

I cannot cut much further. I do not smoke and I do not drink. I have both boys in hockey, as I prefer to have them there than on the streets, and I do not want to have to give that up. The one thing I could perhaps cut is my entertainment, which volunteer work with Blind Sport Nova Scotia, but who will that hurt.

Please consider what this tax will do to people in my circumstances. I do not need the government to force me further into poverty. Also, what about women who are in an abusive situation? They may be further discouraged from leaving as the

⁽¹⁸⁾ Hon. Edmond Blanchard, Minister of Finance, Government of New Brunswick, 4 March 1997, 1200-59.

⁽¹⁹⁾ Mr. David Amirault, Atlantic Provinces Economic Council, 4 March 1997, 1200-43.

costs of their basic necessities increase. Please consider all possible consequences of this tax before imposing it on us.²⁰

*

The negative impact of the HST will be felt immediately by most seniors, especially since this tax will cause another dramatic increase in the cost of heating their homes. Those who live in seniors' apartments or residences that do not qualify for the current GST rebate, and where heat is provided by their landlords, will soon be expecting to pay higher rental payments to cover the added cost of heating. So on the one hand we are told that the HST will not cover rents, however, it will indirectly cause rents to increase in some cases.²¹

*

Landlords of apartment buildings providing long-term residential accommodations to people in Nova Scotia will not recover the HST they pay on business expenses. The resulting increase in costs is directly attributable to the provincial portion of the HST. Landlords will have no choice but to compensate for this cost increase by reducing discretionary spending on items like repair and maintenance. This will result in a decrease in quality and lower standard of accommodations for tenants.²²

*

Let me tell you something about myself. I do not mind saying my income is in the mid \$40's, which is a very reasonable income. I have three children, two in university, one in high school. I have a house, electrically heated, which we were told we were going to live better electrically.

I know my budget, and to say that this tax is going to be revenue neutral is absolutely ridiculous. This increase in my electricity, in my gasoline, in clothing my kids, in the parking I have to pay when I go to work, it has totally devastated what is left of my budget.

⁽²⁰⁾ Ms. Linda Triff, 6. March 1997, 1300-326.

⁽²¹⁾ Mr. Stephen Boyce, New Brunswick Senior Citizen's Federation, 3 March 1997, 1300-38, 39.

⁽²²⁾ Ms. Sonja Meisner, Investment Property Owners of Nova Scotia, 6 March 1997, 1300-322.

Wages in the private and public sector have been frozen for the past five or six years. Most average Nova Scotians and Canadians are living from pay cheque to pay cheque. There is absolutely no room to pay this additional tax.

Minister Gillis said there is a tax break for Nova Scotians the first time in the history, and he talks about this. Let me tell you what the tax break is. I just did my tax return for 1996. I will get back \$183 under the tax break, but my other costs are going to go up by, I figure the best I can, around \$700. That is taking into account stuff like shampoos and soaps and other items that we do buy.

As far as going out and buying new cars and fridges and stoves, I am not about to do that. How they lump this altogether, to me they are talking apples and oranges when you look at the basic necessities of life that are going up 5 and 8 per cent, and end up saying yes but the price of a car is going down, and the price of this is going down. That is two separate issues all together.

Sure, maybe in a couple of years I might benefit, if I do buy a new car or a major ticket item; in the meantime, my cash flow, which is basically what -- I am a small business in a way running my home. I need cash flow to operate, and this is going to devastate my cash flow.²³

Students are on restricted budgets and we all know that, but do you suppose that you and other students could possibly cope with this additional expense that the harmonized sales tax will have on you as you quoted in your brief?

I think when students get a real grasp they might be able to but the problem is at the moment students do not know what it will apply to, where it will apply, what it will impact, how it will impact on their costs, books, supplies, clothing. There is much confusion about it and students just cannot budget for it at the moment. The information is not out there with the step-by-step details for students to look down and say, okay, this will be more expensive, this will be cheaper, okay, yeah, I can budget that, and the confusion surrounding that.

⁽²³⁾ Mr. Gary Greene, 6 March 1997, 1300-320.

From what I understand, it will come out about cost neutral but some of the information I still have I am wondering, okay, clothing under \$100, over \$100, okay, will this apply, how will this apply to other items. There is still a lot of confusion. Even among all this information that I have read through that is still not addressed and the information is just not available.²⁴

*

I would like to make the point that for students receiving student aid, you say will they be able to cope with the increases as a result of the HST. Well when you think about it right now the loan amount is the amount for the present level of cost. Any increase in cost and then the student aid system becomes inadequate for the new situation. Last semester we had a tuition increase at Memorial University and student aid was increased to students at Memorial University. We must have something to offset the effects of the increase²⁵.

3. Housing and the Underground Economy

The real estate associations and provincial construction industry associations all argued that the introduction of the HST will increase the cost of new housing and of renovations. Except in Nova Scotia, the provinces are not giving a partial rebate similar to the 2.5 p. 100 rebate given under the GST for new housing and substantial renovation. Furthermore the HST will further strengthen the underground economy in the renovation sector.

Here are some comments heard by the Committee:

For one, there is a need for federal and provincial governments to truly harmonize the sales tax collection in the region, and by that I mean there needs to be a harmonized and concerted approach to routing out the underground economy that always creeps up, that crept up once the GST was introduced and will likely creep up after the HST.

⁽²⁴⁾ Mr. Robert Mendoza, Council of the Students' Union of Memorial University, 5 March 1997, 900-5.

⁽²⁵⁾ Mr. Dale Kirby, Canadian Federation of Students of Newfoundland and Labrador, 5 March 1997, 900-5.

There will be some savings from the harmonization of tax collection efforts. Some of those savings should go to rooting out the underground economy which is likely to crop up in very specific sectors. The labour component is likely to be driven underground. There is a sort of a technique that has gained a lot of momentum since the GST's introduction where consumers purchase supplies on the basis of supposedly do-it-yourselfer job. They buy the supplies, bring them home and covertly hire a labourer to install them, and therefore avoiding the HST. That is likely to increase now the HST is being put in place. 26

>

Under HST the price of a newly constructed home built by registered contractors is expected to increase up to five per cent. Input tax credits claimed by the builder will not be enough to reduce the costs of a new home, as proposed by government. As well, the board of trade fears a continuation of the massive underground economy in home construction and renovations. The underground economy has thrived in this region and the board and its members in the construction field do not believe that the availability of input tax credits would be enough to register the illegitimate builders when they can continue to evade Revenue Canada, payroll taxes, Workers' Compensation fees and other professional development expenses.

Professional contractors pay municipal, provincial, federal taxes and fees. They invest their time and money in their own skill developments and provide consumers with third-party liability coverage through the Atlantic Home Warranty Programs. The years following the implementation of the GST resulted in fewer homes being built over a five-year period. A tax-induced increase in the price of new homes and a decrease in the percentage of professionally built homes related to owner and underground builders built.

If the results are the same as the results of the introduction of GST, which we have no reason to doubt, we can expect the loss of jobs within the home construction and renovation industry and a loss of revenue to government. The board of trade is requesting HST rebate for residential construction.

⁽²⁶⁾ Mr. David Amirault, Atlantic Provinces Economic Council, 4 March 1997, 1200-39, 40.

If history repeats itself the loss of revenue resulting from a decline in starts and a reduction in the ratio of contractor, owner-built homes and increase in work being undertaken by underground renovators will cause a significant reduction in tax while encouraging consumers to avoid dealing with legitimate contractors ²⁷

*

Harmonization of New Brunswick's provincial sales tax with the federal GST will result in very severe problems for homeowners, homebuyers, renters and the province's housing and renovation industry. Unless the proposed HST is altered, the new harmonized tax will result in three aspects:

- #1: Significantly higher housing prices that will affect the affordability of many New Brunswick families to purchase a new home or renovate an existing home.
- #2: Increased unemployment in the residential construction sector.
- #3: Not of any lesser value, continued growth in the underground construction activity with substantial negative consequences for housing consumers, government and society in general.

Homebuilders and renovators do not oppose harmonization. The industry is quite prepared to pay its fair share of taxes. However, the proposal to harmonize federal and provincial sales taxes, and apply a uniform 15 per cent tax to all goods and services, will have a very detrimental effect on the new housing and renovation industry, and its customers.

The New Brunswick Homebuilders' Association commissioned an independent study of the potential effects of the proposed HST on housing. The findings are that: the cost of New Home Construction will increase by 4.5 per cent, and the cost of Residential Renovation Projects will also increase by 4.5 per cent. 28

⁽²⁷⁾ Mr. Sandy Gibbons, St. John's Board of Trade, 5 March 1997, 900-11.

⁽²⁸⁾ Mr. Jacques Leblanc, NB Home Builder's Association, 3 March 1997, 1300-27, 28.

Virtually all home builders use many sub-trades and I think it is fair to say that some of those are operating above ground and some, or many, are operating below ground. The benefit of the new harmonized sales tax is that with the input tax credits there is now an incentive for these firms to come above ground and try to reclaim some of their costs too. Our concern of course is that a large part of the building industry is labour and, as I understand it, there is no recapture on the input tax side of the labour charges so that advantage is lost there. This is why with a \$30,000 loophole, or threshold as it is called, we feel that the underground economy will flourish.²⁹

*

The growth of the underground economy: We heard about that here today from many points of view. I do not think there is another industry that is affected by the underground economy as much as the salons are across the country, not only in Nova Scotia, but directly across the country.

Based on the industry statistics and consulting experience in both Atlantic Canada and the province of Ontario, we estimate the average annual pre-tax income of a stylish in the province of Nova Scotia at \$11,000. Of course, you have got to look at that as being an average and take it in that context. Under the proposed legislation, the sales revenue required to generate this particular \$11,000 income to an individual stylist represents about \$22,914, and in that particular of \$23,000, we are required to collect \$3,400 in taxes to keep that one person working, that being 15 per cent of the \$22,000.

At this income level, in a cash business, given a choice between feeding my family and remitting the taxes, you know what the choice is going to be. The choice is going to go to the underground.

In the province of Nova Scotia and throughout Canada, the underground economy in our industry is enormous. We estimate

⁽²⁹⁾ Ms. Ann Janega, Nova Scotia Home Builders Association, 6 March 1997, 1300-311, 312.

the uncollected and unreported GST to be \$5 to \$6 million, and we are very close to the industry, and that is a very conservative estimate that you, as a government, is not collecting \$5 to \$6 million because of our underground in our industry, and this will increase to \$11 million after the HST is put into effect.

Of course, this is of great concern to our operators that we operate on a legal basis. We are not part of the underground, and as a result of this, this is going to affect our business a great deal.³⁰

There certainly is a potential for an increase in the underground economy as a result of this because in certain sectors construction of housing for instance, the small construction firm or individual could easily do that through the underground economy rather than registering. But there is a strong incentive for them to register and get the tax flow-through themselves. So I think that is something that will have to be monitored closely. I think it is a separate issue that really needs to be addressed separately from harmonized sales

4. Municipalities

tax.31

Under the HST, New Brunswick and Nova Scotia will be offering rebates of 57.14 p. 100 paid by municipalities. Newfoundland and Labrador will not be providing a partial rebate to municipalities. Hence, depending on the amount of provincial retail sales tax currently paid by municipalities, the impact of the HST will vary.

The following quotes summarise the testimony heard by the Committee:

We understand that the GST rebate will not be extended to provincial value-added tax, PVAT, portion of this new blended tax. The current GST rebates for this sector range from 57.14 to 83 per cent, resulting in effective tax rates ranging from 3 per cent to 1.2 per. The extension of the PST without rebates will increase the effective tax rates to 11 per cent from 9.2 per cent. If the GST

⁽³⁰⁾ Mr. Terry O'Leary, Canadian Association of Salon Owners, 6 March 1997, 1300-267.

⁽³¹⁾ Mr. Terry Norman, Metropolitan Halifax Chamber of Commerce Task Force on HST, 7 March 1997, 900-32.

rebate structure was utilized, the effective tax rates would range from 6.4 per cent to 2.6 per cent.

The board would like the Government of Newfoundland to grant this sector an exemption from the PVAT. If this does not happen municipality property taxes may increase in order to offset these additional taxes paid to provincial government.

Harmonization will also have a negative impact on decisions to contract out work in the MUSH sector due to the expansion of the tax base. Existing contracts may not be renewed, adversely affecting those businesses involved with the contracts and new contracts may not be tendered, reducing the opportunities for business in this sector.

The labour costs associated with the provision of goods and services will incur an additional eight per cent tax if contracted out but not if the work is done internally. These impacts are contrary to the recent provincial government direction toward public-private partnering. Extension of the PST to the MUSH restructures the public financing of this sector but consequently adversely affects business through higher municipal taxes and lost opportunities. Consideration should be given to extending the GST rebate structure that is currently in place for this sector to the new PVAT in order to minimize the negative impacts or a granting of exemption from the PST portion of the tax.³²

[The] provincial government has refused to take the case to the federal government to continue exemption for municipal units for the provincial portion of the tax. The result of this is that all municipalities will be paying millions of dollars in additional taxes to the province. This can only result in higher increases in property taxes just to maintain the same level of service as last year.

... In the case of Windsor where I serve, we have calculated the additional tax that we will have to pay this coming year on operations alone, and I want to stress this figure, will be \$80,000.

⁽³²⁾ Mr. Sandy Gibbon, St. Johns Board of Trade, 5 March 1997, 900-11.

On top of the additional tax and operations we will be faced with a huge increase in tax on capital projects undertaken under the federal/provincial infrastructure program. Now, if we were to continue to provide sewer, water and street works at the same level as the past two years we would be faced with borrowing an additional \$472,000 to cover the additional tax just to accomplish the same amount of work. These are added costs that a small town of 3,800 residents simply cannot afford.

The problem is caused because at the present moment on municipal purchases you pay the GST. Essentially the problem is caused by the fact that the blending of the tax or another way to describe it would be the broadening of the tax base means that now on provincial purchases you will pay an 8 per cent provincial sales tax in effect that being the 8 per cent provincial sales tax in effect that being 8 per cent that is part of the 15%.33

... We are not in favour whatsoever and the Halifax Regional Municipality strongly recommends that the proposed legislation on the harmonized sales tax be amended to neutralize the impact of the tax on the municipality's taxpayers.

We find that when you are collecting \$800 million, you give it to the provincial government for \$700 million --I am just rounding off these figures-- you have given them \$250 million and they are only short \$100 million and according to the tax we will have that all back in a year or so. They will make a profit on it. That concerns us.

The implementation of the HST and the application of this tax is 15 per cent on all goods and services, currently tax under the GST system at the existing rate of 7 per cent will have a negative financial impact on the Halifax Regional Municipality. The key factor underpinning the negative impact on the HST is the fact that the municipality does not currently pay provincial sales tax on any goods or services.

So we will be stuck and we have been fighting with our provincial government on this. I met with them 101 times; I might as well talk to that wall as dealing with them. They are charging us what

⁽³³⁾ Mr. Dan Boyd, Councillor, Town of Windsor, Nova Scotia, 7 March 1997, 900-33.

will cost us \$6 million. Two per cent of our taxes will go up and they will get the money back. I have lived here all my life, as most of you have as well in Canada, and there is an unfair tax on the municipality.

With the implementation of the HST the municipality not only paid the additional 8 per cent provincial component of the HST on all goods and services, but will be limited in its ability to recover the tax paid. Municipalities are limited, for the most part, to recovering a rebate of 57.14 per cent. We agreed to that some time ago, it was down the road. The rebate notwithstanding, the annual cost increase is in excess of \$5 million to the residential and commercial property taxpayers in the Halifax Regional Municipality.³⁴

5. Books

The issue of zero-rating books came back on a few occasions. Books will be given a point-of-sale tax rebate for the provincial protion of the HST.

Instead of granting a full rebate to everyone, the federal government will provide a 100 p. cent GST rebate on books only for public libraries, educational institutions and qualifying charities and non-profit organisations. This measure will cost \$25 million in GST revenue. To zero rate books would cost an additional \$115 million.

This quote summarises the justification for zero-rating all reading material:

The coalition estimates that the total cost of removing the GST from magazine subscriptions and from book purchases at the consumer level will be about \$88 million. This is a relatively inexpensive investment in terms of increasing literacy and access to reading material and knowledge. The benefit to Canada will outweigh that investment many times over.³⁵

6. The Mutual Fund Industry

Nearly all mutual funds in Canada are what are called mutual fund trusts under the Income Tax Act. Each mutual fund has a corporate trustee which in turn appoints itself as

⁽³⁴⁾ Mr. Walter Fitzgerald, Mayor, Halifax Regional Municipality, 7 March 1997, 900-70.

⁽³⁵⁾ Mr. Roy MacSkinning, Don't Tax Reading Coalition, 25 February 1997, 1400-4.

manager of the particular fund pursuant to a management contract. The managers are responsible for providing all the administrative services that each fund requires to operate on a day-to-day basis. They receive a management fee, out of the fund's assets, based, generally speaking, on a percentage of the average net assets of the particular fund. Each fund is also responsible for paying all operating expenses of the fund.

The mutual funds argue that they provide a financial service just like banks and trust companies and are therefore exempt from GST application.

Some mutual funds chose to pay the GST, but under protest, and applied for GST refunds at the same time; some chose not to pay the GST. In 1994, the government made a number of statements to the effect that rebate claims made prior to December, 1994 could be pursued. In March of 1996, CI and Trimark, two mutual fund companies, went to Tax Court to challenge the applicability of GST to management services. In April of 1996, the Department of Finance announced that it would not entertain rebate claims for GST paid by mangers since 1991. Clause 1(18) of Bill C-70 creates a situation in which those companies which did not pay the GST from 1994 to 1996 will never have to pay it.

The companies which paid the tax are asking that they be put in the same position as those companies that did not pay it; that is, that grandfathering should be restored for all fund companies which instituted GST refund claims prior to April 23, 1996 (announcement of Bill C-70.

The following quotes summarize the views expressed:

In December 1994, an announcement was made indicating that rebate claims made prior to that time could continue to be pursued. There was an indication that grandfathering again would be permitted. In March of 1996, CI and Trimark, after having their GST rebate claims rejected or ignored altogether by the tax authorities, filed appeals in the Tax Court of Canada, and shortly thereafter, in April of 1996, the Department of Finance publicly announced that it would not entertain rebate claims for the estimated \$150 million worth of GST paid by managers since 1991, and Bill C-70 was set in motion.

Why are CI and Trimark and the mutual fund industry upset about this? It is because Bill C-70 does not contain any grandfathering provisions as originally espoused by Mr. Martin in February of 1994. The reason we are upset is because of this particular use of what I will call non-relieving retroactive legislation. The effect of that clause (1(18)) will be that those companies which chose not to

pay the GST in 1994 and thereafter will not ever be required to pay it.³⁶

*

That is precisely the case. In a situation where a fund manager did not charge the tax, in good faith believing that the tax was not exigeable, the amended wording does not apply. This is consistent with the department's policy with respect to the application of retroactive legislation. It addresses a situation where there could potentially be windfall gains where there was tax charged and, after the fact, due to alternative, aggressive interpretations, the registrant is claiming a refund.

In the event that, in the first instance, registrants assessed the situation and determined in their view that that tax was not payable, the amendment is not imposing a new set of rules on them. It is confirming that tax was properly paid in the first place to those companies that did pay it. Those who had the contrary interpretation in the first instance are being allowed to proceed with their interpretation, and the courts will decide.

The position is clear that the tax was properly payable from the beginning. In the event that they do proceed to challenge the original wording, as I said, the courts will decide.³⁷

7. Recreational Vehicle Industry and the Notional Input Tax Credit

The government claimed that the notional input tax credit (NITC) system is too complex, not well understood by consumers and provides opportunities for abuse. Hence Bill C-70 eliminates NITCs. Registrants will no longer be able to claim an ITC on inputs for which they have not paid GST. C-70 introduces a new trade-in approach that avoids tax cascading. The end result is identical since individuals will be paying the GST (and HST, TVQ) on the net value of the transactions.

The Recreational Vehicle Industry claims that this approach works only if a trade-in occurs. The industry argues that in many instances, the owner of a Recreational Vehicle will just sell his or her vehicle and not trade-in to buy a new one. Hence the new

⁽³⁶⁾ Mr. Michael Killeen, CI Mutual Funds, .26 February 1997, 900-26, 27, 28.

⁽³⁷⁾ Ms. Marlene Legare, Dept. of Finance (Canada), 26 February 1997, 900-39.

approach has proposed by the department of Finance will be detrimental to the industry since tax cascading will occur.

What follows is the view of the industry:

The legislation provides a mechanism to replace that tax where you have a trade-in. If you sell a vehicle to me but, at the same time, are buying a new vehicle from me, then the mechanism allows you to net the value of the two and only charge GST on that. That is identical to providing a notional input tax credit.

In the case where there is a trade-in, the government has provided an alternative that works. It is essentially equivalent to the old, notional input tax credit.

In our situation, however, that is not a big part of the business. In many cases, people are bringing in their RVs but not purchasing a new one. ... Quite a big chunk of our business is people just selling us their RVs. The trade-in mechanism does nothing for us. We have lost the notional input tax credit without any corresponding benefit or filler or mechanism to replace it.

We feel this is unfair to our industry. We are registered for the GST. We collect it. We are in the system. Yet we are being put at a disadvantage by the system compared to private dealers and compared to the underground economy.³⁸

8. Segregated Funds of Insurance Companies

Segregated funds operate like mutual funds. An individual invests in a fund which then invests in a variety of securities on behalf of the investors. The investment fund manager charges a fee for his services. This fee is currently subject to the GST. Bill C-70 will make it subject to the Harmonised Sales Tax for insurance companies with headquarters in a participating province; that is, investors resident in the participating provinces will be charged 8% more tax if they invest in a segregated fund run by an insurance company with headquarters in a participating province than if they invest in a segregated fund run by an insurance company outside the participating provinces..

⁽³⁸⁾ Mr. Ray Paie, Recreational Vehicle Dealers Association of Canada, 26 February 1997, 900-3.

Maritime Life argues that investors resident in the participating provinces will not invest in a segregated fund run by Maritime, when they can invest in a segregated fund run by an insurance company outside a participating province and avoid the added 8% tax.

Participating governments have committed to monitoring and reviewing the effect of the HST on segregated funds over the next six months. Further, Nova Scotia and New Brunswick have agreed to offer a rebate to the insurance companies, with headquarters in these provinces, on a temporary basis, so that these companies will not be required to charge residents of their respective provinces the provincial share of the tax.

With respect to this rebate, witnesses from Maritime Life commented:

I would also say to you that I do not think that that is the right long-term home for the solution. The right long-term home for the solution is at the federal level. ... From our point of view, I stress again we do not mind paying the tax. We only mind paying the tax if we are paying it in respect of a group of customers and others are not.³⁹

*

The two solutions ... that we recommended are to either make everybody charge the tax or make no one charge the tax. 40

9. Physicians

On numerous occasions, the Committee heard from physicians that the tax treatment that applies to physicians under the GST is wrong. Because medical services funded by provincial government are tax exempt under the Excise Tax Act, physicians are denied the ability to claim input tax credit for the GST paid on their medical supplies (including equipment, rent, utilities). Physicians cannot shift the tax forward to consumers. The HST agreement will make matter significantly worse for physicians. Physicians in the three Atlantic provinces will have to absorb an even greater tax burden. It is estimated that the additional cost will total \$4.7 million dollars each year. What physicians are looking for is fairness and the same tax treatment that applies to other small businesses.

Here are some examples of testimony on the subject:

⁽³⁹⁾ Mr. Bill Black, Maritime Life, 7 March 1997, 900-15.

⁽⁴⁰⁾ Ms. Tracy Jennings, Maritime Life, 7 March 1997, 900-18.

I have some sympathy for their concerns but I would think that is something that probably Mr. Martin should look at addressing, or the federal government when they get around to this, or possibly with your recommendation as well.⁴¹

*

⁽⁴¹⁾ Hon. Paul Dicks; Minister of Finance, Government of Newfoundland and Labrador, 5 March 1997, 1400-37.

The major issue is whether or not taxation itself is fair, and our point of view is that we are not for or against GST or HST. We simply want the treatment to be equitable.⁴²

*

I appear before you as a family physician who has practised in Saint John for 28 years. ... The GST costs each physician in this country approximately \$1500 a year without any ability to get rebates. With the introduction of the HST in New Brunswick I will see the cost of my practice rise again. It has been estimated the HST will add an additional \$1480 per year per practice. This is approximately \$3,000 a year for physicians in New Brunswick and in the Atlantic provinces. 43

*

... with regard to the impact of the HST for Atlantic Canada. ...The figure is \$4.7 million, which is in addition to the cost of the GST that all physicians are paying across the country, which totals \$60 million.

The study does break out per physician cost by province in addition. That is, with the introduction of the HST we are looking at an additional \$1,100 to \$1,400 per physician. That is roughly a 2.1 per cent to 2.3 per cent non-recoverable increase in expenses per physician.⁴⁴

*

Since the GST's inception in 1991, Canada's doctors have been treated in a manner that can only be described as unfair. As the consequence of a tax anomaly, physicians are on one hand denied the ability to claim GST tax input credits on the medical supplies necessary to deliver quality health care and, on the other hand, they cannot pass the tax on to those who purchase their services.

⁽⁴²⁾ Mr. Balman, New Brunswick. Medical Society, 4 March 1997, 1200-13.

⁽⁴³⁾ Dr. Evan Pugh. St.-John, NB, 3 March 1997, 1300-70.

⁽⁴⁴⁾ Mr. Brimacombe, Canadian Medical Association, 26 Feb. 1997, 900-51, 52.

It is difficult for me to convey to you the intensity of physicians' feelings about the inequitable treatment that they receive under the GST and the soon-to-be implemented HST. Because of the discriminatory effects of the GST, physicians in private practice have already been forced to absorb some \$300 million of additional tax since the introduction of GST.

Physicians do pay their fair share of taxes to support the wide range of government services, but that is not the issue. The issue is that physicians are small business persons who provide service.

The harmonization provision of Bill C-70 will make a situation that is bad even worse. A study that we have commissioned by the firm KPMG shows that, in New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland, the provinces affected by harmonization, physicians will have to absorb an additional tax burden of \$4.7 million each year. This is unacceptable and the primary issue here is one of fundamental fairness....What we are asking for is to be treated no differently from any other self-employed Canadian or small business who have the opportunity to claim input tax credits, and to be placed on the same footing with other health care providers who have the ability to recoup GST costs. 45

⁽⁴⁵⁾ Dr. Judith Kazimirski, Canadian Medical Association, 26 February 1997, .900-41, 42.

Don Drummond, Senior Assistant Deputy Minister, Fax Policy Branch; Ruth Dantzer, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch; Andrew Marsland, Acting Chief, General Operations and Border Issues, Tax Policy Branch; and Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy	ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
Fax Policy Branch; Ruth Dantzer, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch; Andrew Marsland, Acting Chief, General Operations and Border Issues, Tax Policy Branch; and Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy	18	February 25, 1997	From the Department of Finance:
Ruth Dantzer, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch; Andrew Marsland, Acting Chief, General Operations and Border Issues, Tax Policy Branch; and Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy		1 001441 20, 1997	Mr. Don Drummond, Senior Assistant Deputy Minister,
Policy Branch; Andrew Marsland, Acting Chief, General Operations and Border Issues, Tax Policy Branch; and Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy			* *
Operations and Border Issues, Tax Policy Branch; nd Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy			Ms. Ruth Dantzer, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch;
nd Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy			Mr. Andrew Marsland, Acting Chief, General
			Operations and Border Issues, Tax Policy Branch; and
Franch.			Ms. Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy Branch.
ranch.			Operations and Border Issues, Tax Poliand Ms. Marlene Legare, Chief, Legislation,
			Mr. Peter Woolford.

From Winners Canada Ltd:

Ms. Selma Rotman, Vice-President.

From Woolworth Canada Inc.:

Mr. Larry Durocher, Vice-President, Marketing.

From The Canadian Restaurant & Foodservices Association:

Mr. Michael Ferrabee, Vice-President of Government Affairs.

From Don't Tax Reading Coalition:

Mr. Roy MacSkimming, Consultant.

From the Consumers Association of Canada:

Ms. Marnie McCall, Director, Policy Research; and Ms. Rosalie Daly Todd, Executive Director.

From the Tourism Industry Association:

Ms. Debra S. Ward, President.

From the Canadian Council of Grocery Distributors:

Mr. Michel Nadeau, Vice-President, Public Affairs and Member Services

19 February 26, 1997

From the Recreational Vehicle Dealers Association of Canada:

Mr. Bill Redmond, President, Bucas RV Centre, Calgary;

Mr. Ray Paré, National Tax Partner, B.D.O. Dunwoody, Toronto; and

Mr. Doug Wurtele, Consultant, Theydon Enterprises, Ottawa.

From the Canadian Automobile Dealers Association:

Mr. Huw Williams, Director, Public Affairs.

From the Alliance of Manufacturers & Exporters:

Mr. Glen Pye, Chairman.

From the C.I. Mutual Funds Inc.:

Mr. Michael Killeen.

From the Department of Finance:

Ms. Marlene Legare, Chief, Legislation, Tax Policy Branch; and

Mr. Tim Norris, G.S.T.

From the Canadian Medical Association:

Dr Judith Kazimirski, President;

Dr Léo-Paul Landry, Secretary General; and

Mr. Glenn Brimacombe, Associate Director, Health Economics Research.

The Honourable Jane Stewart, P.C., M.P., Minister of National Revenue.

From Revenue Canada:

Mr. Michael Burpee, Assistant Deputy Minister, Assessment and Collections Branch; and

Mr. William Baker, Director General, Policy and Intergovernmental Affairs Directorate, Policy and Legislation Branch.

From the Department of Finance:

Ms. Ruth Dantzer, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

From Statistics Canada:

 Mr. Stewart Wells, Assistant Chief Statistician, National Accounts & Analytical Studies; and
 Mr. Philip Smith, Director General, Project to Improve Provincial Economic Statistics (PIPES).

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. L. Denis Desautels, Auditor General; and Mr. John Hodgins, Principal, Audit Operations.

20 March 3, 1997

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., Leader of the Opposition, Province of New Brunswick.

Ms. Elizabeth Weir, Member of New Brunswick Legislative Assembly for St. John Harbour and Leader of the New Democratic Party.

From Mark's Work Warehouse:

Mr. Dunstan Carroll, Franchise Owner.

From the Canadian Direct Marketing Association:

Mr. John Gustavson, President and Chief Executive Officer.

From the New Brunswick Home Builders Association:

Mr. Jacques Leblanc, President; and

Mr. Bob McLaughlin, President, Canadian Home Builders Association

From the New Brunswick Real Estate Association:

Mr. Don Jenkins, President.

From the New Brunswick Manufactured Homes & Parks Association:

Mr. Gerald Disher, President.

From the New Brunswick Senior Citizens Federation Inc.:

Mr. Stephen Boyce, Executive Director.

From the National Anti-Poverty Organization:

Ms. Pamela Coates, President.

From One Voice for All:

Ms. Edna Doiron, Member.

From Romero House:

Ms. Carolyn McNulty, Executive Director and Foundress.

From the New Brunswick Home Support Association:

Ms. Sharon O'Brien, President.

From Comcare Canada Ltd:

Ms. Shirley Clayton, Local Administrator.

From the Tourism Industry Association of New Brunswick:

Mr. John Slipp, President.

Dr. Evan Pugh, Family Physician.

Walk-ons:

Mr. Gerry Hudson.

Ms. Hazel Y. Alexander.

Mr. Stanley J. Devine.

Ms. Theresa Louis.

20 March 4, 1997

From the New Brunswick Economic Council Inc.:

Ms. Anne Bertrand, President.

From the New Brunswick Medical Society:

Dr. Tony Wade, President;

Dr. Doug Brien, Treasurer;

Mr. David H. Balmain, Executive Director; and

Ms. Janet Maston, Assistant Executive Director.

From the Greater Moncton Chamber of Commerce:

From the Fredericton Chamber of Commerce:

Mr. David Neal, President Elect;

Mr. Stuart Blair, Executive Member; and

Mr. Ted Mangnall, Member.

From the Saint John Board of Trade:

Mr. Thomas J. Gibbons, Vice-President;

Mr. Bob McVicar, Chairman, Retail Task Force;

Mr. Gerald O'Brien, Chairman GST/PST Task Force; and

Mr. Gary Smith, Member.

From the Atlantic Provinces Chamber of Commerce:

Mr. Paul J. Daigle, President and Chief Executive Officer.

From the New Brunswick Automobile Dealers Association:

Mr. Tony Bastow, President.

From the Atlantic Provinces Economic Council (APEC):

Mr. David Amirault, Economist.

From the House of Commons:

Ms. Elsie Wayne, M.P., Saint John (N.B.)

From the Government of New Brunswick:

The Honourable Edmond Blanchard, The Minister of Finance;

Mr. John Mallory, Deputy Minister; and

Mr. Norm Campbell, Assistant Deputy Minister (Taxation).

Walk-ons:

Mr. Ken Steves, Taxi Association of Saint John.

Mr. J. Marc Lefebvre, Ganong Bros. Ltd.

Mr. John McCarthy, President, City of Saint John Retirees' Association.

Ms. Nancy Hoyt.

Mr. Carl Morgan.

Mr. Ray d'Entremont, President, HUGGA Guitar Ltd.

Mr. Gilles Bernier.

21 March 5, 1997

From the Canadian Federation of Students of Newfoundland and Labrador:

Mr. Dale Kirby, Spokesperson; and Mr. Reg Porter, Provincial Treasurer.

From the Council of the Students' Union of Memorial University of Newfoundland:

Mr. Robert Mendoza, President.

From the Hospitality Newfoundland and Labrador:

Ms. Cathy Duke, Executive Director; and Ms. Lori Churchill, Policy and Projects Coordinator.

From the St. John's Board of Trade:

Mr. Sandy Gibbons, Senior Vice-President; and Mr. Gary Reardon, Director of Federal Policy.

From the Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities:

Mr. Randy Simms, Vice-President; and Dr. Patricia G. Hempstead, Executive Director.

From the Newfoundland and Labrador Crafts Development Association:

Ms. Anne Manuel, Executive Director.

From the Alliance of Manufacturers and Exporters Newfoundland:

Mr. Lorne Janes, Chairman;

Mr. J. Burford Ploughman, Vice-President; and

Mr. Chris Hewitt, Board Member.

From Mark's Work Wearhouse:

Mr. David Rogers, Owner-Operator.

From the Eastern Newfoundland Home Builders Association Ltd:

Mr. Michael Lee, President; and

Ms. Rosemarie Woods, Executive Officer.

From the Newfoundland Real Estate Association:

Mr. Robin L. Davis, President.

From the Newfoundland and Labrador Medical Association:

Dr. Michael Cohen, President; and Mr. Bruce P. Squires, Executive Director.

From the Canadian Bar Association - Newfoundland Branch:

Mr. R. Paul Burgess, President; and Ms. Lois R. Hoegg, Vice-President.

From the Stephenville Chamber of Commerce:

Mr. Robert Delaney, Member and Manager of J.M. Delaney Lumber Company.

From the Newfoundland and Labrador Federation of Labour:

Ms. Corinne Budgell, First Vice-President.

From the Coalition for Equality:

Mr. Martin Saunders, Member; and Ms. Bev Brown, Member.

From Survive:

Mr. Des McGrath, Founding Member.

From the House of Assembly of Newfoundland and Labrador:

Loyola Sullivan, Leader of the Opposition.

From the Government of Newfoundland and Labrador:

The Honourable Paul Dicks, the Minister of Finance; and

Mr. Philip J. Wall, Deputy Minister.

Walk-ons:

Mr. Leonard J. Barron. Mr. Carl Powell.

37

March 6, 1997

22

From the Government of Nova Scotia:

The Honourable William Gillis, Minister of Finance; Mr. Robert P. Moody, Deputy Minister, Department of Finance; and

Mr. Bruce Hennebury, Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance.

From the Official Opposition:

Dr. John Hamm, Leader; and Ms. Moira McLeod, Staff.

From the N.D.P. of Nova Scotia:

Mr. Robert Chisholm, Leader.

From the Independent Television Industry of Atlantic Canada:

Mr. Greg Mudry, Vice-President and General Manager, ATV/ASN; and

Mr. Rick Friesen, General Manager, MITV.

From Canadian Tire Associate Store:

Mr. Carlo Weickert, Dealer.

From Sears Canada:

Mr. Al Schiappa, National Director of Tax.

From Mark's Work Wearhouse:

Mr. Jim Killin, General Manager, Quebec and Atlantic Region.

From SAAN Stores Ltd:

Mr. Daniel G. Langevin, Vice-President, Marketing and Communications.

From Winsbys Womens Shoes Ltd:

Mr. Rick H.G. Pratt, President.

From Charm Diamond Centres:

Ms. Sharon K. Calder, Vice-President.

From Salon Owners' Association:

Mr. Terry O'Leary, Owner of Totally Yours Beauty Center; and

Mr. Ian Marc of Ian Marc's Hairstyling Aesthetics.

From Leathersmith Designs Inc.:

Ms. Jamie I. Hartling, Owner.

From Blessings Christian Marketplace:

Mr. Graham Wells, Manager.

Mr. Gerald Rogers, economist and small business owner.

From Enviro Waste Ltd:

Mr. Stephen Taylor, President.

From the Canadian Book Sellers Association:

Mr. Charles P. Burchell, President and Manager, The Book Room.

From Woozles Bookstore:

Ms. Liz Crocker, President.

From Betty's Card & Gift Shop:

Mr. Reuben Cluett, President.

From Nova Scotia Designer Crafts Council:

Mr. Philip R. Doucette, President; and Ms. Susan Hanrahan, Executive Director.

From the Financial Executive Institute:

Dr. F. Barry Gorman, Member, National Tax Committee and Associate Professor and Chairman of the Department of Accounting, Saint Mary's University.

From the Canadian Council of Grocery Distributors:

Ms. Jeanne Cruikshank, Vice-President, Atlantic Region; and

Mr. R. Glenn Hynes, Member and Vice-President, Control and Administration, Sobeys.

From the Canadian Restaurant and Foodservices Association:

Mr. Luc M. Erjavec, Government Affairs Manager; and Mr. Michael R. Whittaker, Member, Board of Directors and President of Grinner's Food Systems Ltd.

From the Medical Society of Nova Scotia:

Dr. Cynthia Forbes, President;

Mr. Paul Childs, Director of Economics; and

Ms. Rhonda DeCoste, Senior Manager, Sales and Local Tax.

From the Halifax Regional Home Owners Association:

Dr. D. Owen Carrigan, First Vice-President; and Mrs. Dulcie Conrad, Second Vice-President.

From the Nova Scotia Home Builders' Association:

Ms. Ann E. Janega, Executive Officer.

From the Nova Scotia Real Estate Association:

Mr. Doug Dixon, Executive Officer.

From the Manufacturers Housing Association:

Mr. Gary Paul, Member, Tax Committee.

From the Student Union of Nova Scotia:

Ms. Jennifer Smiley, President; and Ms. Coleen Cash, Executive Officer.

Walk-ons:

Ms. Evelyn Olsen, Woodlawn Enrichment Day Care.

Mr. Gary Green.

Ms. Lorretta J. Smith.

Ms. Sonja Meisner, Investment Property Owners Association of Nova Scotia.

Ms. Carol White.

Ms. Linda Triff.

Mr. Igino DiGiacinto.

22 March 7, 1997

From the Canadian Federation of Independent Business:

Mr. Peter O'Brien, Vice-President; and

Mr. Stéphane Robichaud, Director, Provincial Affairs.

From Stanfields:

Mr. Mike Henderson, Director of Apparel Manufacturing.

From Nova Scotia Textile Ltd:

Mr. J. Edward MacDonald, President and General Manager.

From Maritime Life:

Mr. William A. Black, President and Chief Executive Officer; and Ms. Tracev Jennings, Corporate Tax Analyst.

Ms. Diane Brushett, M.P.

From the Nova Scotia Federation of Labour:

Mr. Larry Wark, First Vice-President.

From the Nova Scotia Government Employees Union:

Mr. Dave Peters, President.

From the Halifax Chamber of Commerce:

Mr. Terry J. Norman, Member, Board of Directors; and Ms. Valerie Payn, General Manager.

From the Windsor Town Council:

Mr. Dan Boyd, Counsellor.

From the Halifax County Business Association:

Mr. Daryl Lingley, President.

From the Canadian Pensioners Concerned:

Dr. Myrna E. Slater, Past President; and Ms. Joan F. Lay, Member.

From the Federal Superannuates National Association:

Mr. Rex G. Guy, Regional Director.

From the Nova Scotia Federation of Seniors:

Ms. Lucy Riley, President; and Ms. Vivian Macmillan, President, Hants County Seniors.

From Comcare Ltd:

Ms. Sandra Pelley, Administrator.

From the Halifax Presbytery of the United Church:

Rev. Ivan Gregan, Chairperson; and Rev. Gordon K. Stewart, Member.

From the Confederacy of Mainland Micmacs:

Mr. Eric Zscheile, Legal Advisor.

From the Young Drivers of Canada:

Mr. George Green, Centre Director.

From the Canadian Automobile Dealers Association:

Mr. Stephen O'Regan, President; and

Mr. John K. Sutherland, Executive Vice-President, N.S. Automobile Dealers Association.

Walk-ons:

Mr. Walter Fitzgerald, Mayor of Halifax Regional Municipality.

Mr. Terry Donahoe, MLA

Mr. Bill Casey.

Mr. Jim Gourlay, Publisher, Eastern Woods and Waters Magazine.

Dr. Thomas Hutchinson and Dr. Ernie Prowse, Nova Scotia Veterinary Association.

Ms. Bev Sweetman, Retail Manager, The Dorchester Corporation.

Mrs. Louise Moores.

Ms. Debbie Kelly.

Mr. Wade White.

Mr. Leo Greenwood, Dartmouth Taxi Association.

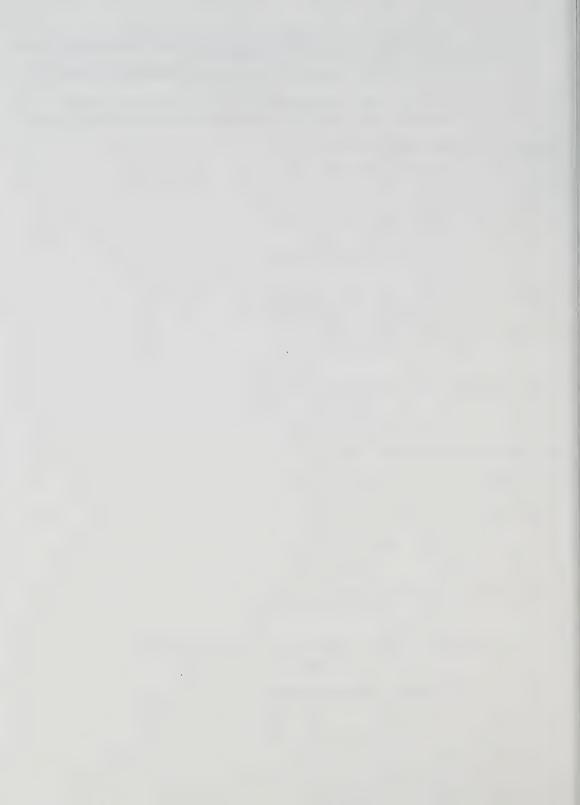
Mr. John Gardiner.

23 March 10, 1997

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P., Minister of Finance.

From the Department of Finance:

- Mr. Don Drummond, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;
- Ms. Ruth Dantzer, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch; and
- Mr. Andrew Marsland, Acting Chief, General Operations and Border Issues, Tax Policy Branch.



RÉSUMÉ DES PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA TAXE DE VENTE HARMONISÉE

Quinzième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Président L'honorable Michael Kirby

Vice-président L'honorable W. David Angus

MEMBRES

L'honorable Michael Kirby, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Austin, Jack, c.p..

*Fairbairn, Joyce, c.p.. (ou Graham, Alasdair B.) Hervieux-Payette, Céline, c.p. Kelleher, James F., c.p. Kenny, Colin

Kolber, E. Leo
*Membres d'office

*Lynch-Staunton
Meighen, Michael Arthur
Oliver, Donald H.
Perrault, Raymond, c.p.
St. Germain, Gerry, c.p.
Stewart, John B.

Nota: Les honorables sénateurs Bonnell, Buchanan, c.p., Cochrane, Comeau, Corbin, Losier-Cool,

De Bané, c.p., Hébert, Mercier, Milne, Pearson et Simard ont été membres ou ont assisté à des séances à diverses étapes de cette étude.

 $Per sonnel \ du \ Service \ de \ recherche \ de \ la \ Biblioth\`e que \ du \ Parlement:$

M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie et M. Richard Domingue, attaché de recherche, Division de l'économie.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

M me Lise Bouchard, adjointe administrative.

Paul Benoit

Greffier du comité

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat, le jeudi 21 mars 1996 :

« L'honorable sénateur Graham, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 décembre 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Paul Bélisle

Greffier du Sénat

Extrait des Journaux du Sénat, le jeudi 12 décembre 1996 :

«L'honorable sénateur Oliver, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé; par l'honorable sénateur Berntson,

QUE nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à reporter le dépôt de son rapport sur l'état du système financier du Canada et à présenter ce rapport 1e 11 décembre 1997 au lieu du 12 décembre 1996;

QUE le Comité; soit autorisé de se rendre d'un endroit à l'autre à l'extérieur du Canada aux fins de poursuivre son étude; et

QUE, nonobstant les usages, si le Sénat ne siège pas au moment du dépôt du rapport, le Comité soit autorisé à remettre ce dernier au greffier du Sénat et que ledit rapport soit réputé déposé à la Chambre.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
1. L'INCLUSION DE LA TAXE DANS LES PRIX	1
2. L'INCIDENCE DE LA TVH SUR LES PERSONNES À FAIBLE REVENU .	12
3. LE LOGEMENT ET L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE	17
4. LES MUNICIPALITÉS	21
5. LES LIVRES	24
6. L'INDUSTRIE DES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT	25
7. L'INDUSTRIE DES VÉHICULES RÉCRÉATIFS ET LE CRÉDIT FICTIF D	E TAXE
SUR LES INTRANTS	27
8. LES CAISSES EN GESTION DISTINCTE DES ASSUREURS	28
9. LES MÉDECINS	29
TÉMOINS	32

Le 20 février 1997, le projet de loi C-70 était renvoyé au Comité pour examen. Le comité a tenu des séances à Ottawa (25 février 1997, 26 février 1997), à Saint John (3 mars 1997, 4 mars 1997), à St. John's (5 mars 1997), à Halifax (6 mars 1997, 7 mars 1997) et de nouveau à Ottawa (10 mars 1997). Il a entendu près de 200 témoins, qui ont exprimé leur point de vue sur une foule de questions reliées au projet de loi. Après un vote unanime, le Comité a présenté son rapport au Sénat (11 mars 1997) et demandé un changement important, souhaité par presque tous les témoins, soit le report de l'inclusion de la taxe dans les prix (dont il sera question en détail ci-dessous). Le gouvernement a accepté ce changement, qui a été intégré au projet de loi adopté par les deux chambres du Parlement. Le Comité a aussi demandé aux provinces participantes de songer sérieusement à des façons d'atténuer l'incidence négative de la nouvelle taxe sur les pauvres.

En raison des contraintes de temps (les lois adoptées dans les provinces participantes : le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, prévoyaient que la nouvelle taxe entrerait en vigueur le 1^{er} avril), au moment où il a fait rapport du projet de loi au Sénat, le Comité n'a pas été en mesure de présenter un résumé des principales observations faites par les témoins au cours des audiences. Le Comité estime toutefois que la participation publique au processus législatif est essentielle à toute bonne loi et que les principales observations des témoins devraient être publiées. Le présent document présente donc les principales observations des témoins.

1. L'inclusion de la taxe dans les prix

Le 23 avril 1996, le gouvernement fédéral et trois provinces (le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve et le Labrador) annonçaient que la TVH serait incluse dans le prix de vente final. Afin d'assurer la transparence, il a été décidé que la taxe serait indiquée sur la facture. Les quatre gouvernements ont décidé d'opter pour l'inclusion de la taxe dans les prix (ITP) sur la foi d'enquêtes et de sondages auprès de groupes cibles révélant que les consommateurs appuyaient fortement cette mesure.

L'inclusion de la taxe dans les prix constitue, et de loin, le thème qui a été abordé le plus souvent parmi les 200 témoins entendus par le Comité.

La vaste majorité des témoins, représentant non seulement d'importants détaillants nationaux, mais aussi des consommateurs, des particuliers et de petites entreprises familiales, se sont opposés à l'inclusion de la taxe dans les prix. À maintes reprises, le

Comité a entendu des témoins déclarer que l'ITP sèmerait la confusion chez les consommateurs, accroîtrait nettement le coût des affaires dans la région de l'Atlantique, rendrait la publicité nationale impossible, fragmenterait le marché et mettrait les trois provinces qui ne représentent que 8 p. 100 de la population canadienne en porte-à-faux par rapport au reste du continent. Il semblait évident que mettre en œuvre l'ITP pour un nombre relativement peu élevé de consommateurs serait difficile et onéreux. Quelques ministres des Finances provinciaux ont même convenu qu'il fallait adopter une approche plus équilibrée et plus souple.

Il est devenu évident pour le Comité que l'ITP pourrait facilement être isolée du reste du projet de loi C-70. Le Comité a donc amendé le projet de loi. Par conséquent, l'ITP n'entrera pas en vigueur tant qu'au moins 51 p. 100 de la population totale de toutes les provinces qui sont des provinces participantes n'auront pas convenu d'édicter des lois exigeant des fournisseurs qu'ils incluent la taxe dans les prix indiqués aux consommateurs.

L'opposition et le faible appui à l'ITP sont bien illustrés dans les citations suivantes :

L'industrie des supermarchés est déterminée à bien mettre en œuvre la TVH parce que nous serons les premiers à essuyer les critiques, voir la confusion et subir le ressentiment des consommateurs. Elle n'est pas appliquée clairement, de manière uniforme et sans heurts. Les consommateurs vont au supermarché environ deux fois par semaine.

En résumé, nous appuyons la TVH ainsi que les efforts déployés par les gouvernements des provinces qui participent à l'harmonisation pour que le consommateur ne soit pas pénalisé.

Nous appuyons également le principe de l'inclusion de la taxe dans les prix. Environ 70 p. 100 de nos ventes actuelles ne sont pas taxées et nous estimons qu'afficher, pour les 30 p. 100 qui restent, le prix taxe incluse sera avantageux pour nos clients, car le prix affiché sera celui qu'ils paieront pour tous leurs achats.

Nous nous inquiétons cependant de la dilution qui semble s'insinuer dans les propositions relatives à l'inclusion de la taxe dans les prix. Afficher à la fois le prix avant taxe et le prix taxe incluse pourrait semer la confusion chez les consommateurs étant donné l'espace limité qui peut être consacré à l'affichage des prix sur les tablettes, et nous vous en avons donné quelques exemples aujourd'hui.

Nous recommandons donc de reporter de quatre à cinq mois l'inclusion de la taxe dans les prix. Le seul élément de la TVH proposée qui serait reporté serait la proposition d'inclure la taxe dans les prix. L'échéance actuelle du 7 avril est trop proche pour que l'industrie puisse s'y conformer, vu que les règlements qui fixeront les exigences ne sont pas encore publiés!

*

Je crois donc, et l'Alliance le croit aussi, qu'un prix harmonisé, un prix total affiché, le prix du produit, est la meilleure solution, mais s'il fallait choisir entre cette solution ou rien, nous accepterions certainement, comme l'a proposé le Board of Trade, un mécanisme volontaire ou un autre moyen. Ce qui importe pour nous, c'est que l'harmonisation et l'inclusion de la taxe dans les prix se fassent chez les fabricants canadiens. Je crois que l'étiquetage de chaque produit a soulevé un tollé de protestations inutilement².

J'ai indiqué clairement qu'il est très facile de séparer ces deux questions (l'inclusion de la taxe dans les prix et l'harmonisation)³.

*

La Chambre de commerce du Grand Moncton a appuyé les efforts du gouvernement d'harmoniser la taxe provinciale avec la TPS. Elle a affirmé à plusieurs occasions sa conviction que l'harmonisation rendra plus efficaces la perception des taxes à la consommation par les entreprises et leur remise au gouvernement.

Mais, à notre avis, l'inclusion de la taxe dans les prix, y compris les règles visant à atténuer certains coûts d'observation, entraîneront une foule de problèmes et sèmeront la confusion chez les consommateurs.

Il en résultera un régime d'étiquetage complexe qui frustrera le consommateur. Nous croyons donc que l'inclusion de la taxe dans les prix, telle qu'elle est proposée actuellement, n'atteindra pas son objectif.

M^{me} Jeanne Cruikshank, Conseil canadien de la distribution alimentaire, Région de l'Atlantique, 6 mars 1997, 1300-296.

⁽²⁾ M. Lorne James, Alliance of Manufacturers & Exporters Newfoundland, 5 mars 1997, 900-32.

⁽³⁾ Hon. Edmond Blanchard, ministre des Finances, Province du Nouveau-Brunswick, 4 mars 1997, 1200-60.

Nous avons déclaré à maintes reprises que l'inclusion de la taxe dans les prix provoquera des distorsions sur le marché, dans la mesure où elle donnera l'impression que les prix sont différents. Les entreprises de la région harmonisée seront donc désavantagées sur le plan de la concurrence.

Nous avons soutenu que l'inclusion de la taxe dans les prix ne devrait pas être mise en œuvre tant qu'une majorité de provinces n'aura pas convenu d'adhérer à l'entente sur l'harmonisation⁴.

*

Parlons d'abord de l'inclusion de la taxe dans les prix; au moment où les gouvernements soutiennent qu'ils simplifient la vie des petites entreprises, l'inclusion de la taxe dans les prix contredit directement leurs objectifs déclarés. Il n'y a aucune raison commerciale convaincante d'aller dans cette voie. Nous préférerions que ce mécanisme soit volontaire tant que l'harmonisation ne sera pas nationale et que toutes les taxes de vente provinciales ne seront pas harmonisées avec la TPS.

Les entreprises d'une région de devraient pas se faire imposer par le gouvernement l'obligation d'inclure la taxe dans les prix. Si les consommateurs veulent vraiment que la taxe soit incluse dans les prix dans un régime volontaire, ils iront magasiner dans les commerces où la taxe est incluse dans les prix et pas ailleurs.

Imposer une telle taxe dans une région géographique et économique aussi petite présente de nombreux problèmes qui n'existeraient pas si l'harmonisation se faisait à l'échelle nationale.

L'inclusion obligatoire de la taxe dans les prix devrait être reportée tant que les inefficiences et les coûts afférents ne seront pas éliminés par la mise en œuvre nationale. Le Board ne croit pas que le consommateur veut que la taxe soit incluse dans les prix si cela fait monter les prix. Si l'inclusion de la taxe dans les prix ne faisait pas partie de la TVH proposée, le coût pour les entreprises serait minime et les consommateurs profiteraient des taux plus bas découlant de l'harmonisation. Il n'est pas nécessaire que 2 millions de personnes au Canada soient en porte-à-faux par

⁽⁴⁾ M. Jeff Kelly, Chambre de commerce du Grand Moncton, 4 mars 1997, 1200-16.

rapport au reste du pays. Éliminer cette disposition proposée n'a de conséquence négative pour personne.

La mise en œuvre de cette politique d'affichage des prix obligera les entreprises à apporter des modifications importantes à leurs procédures comptables, à l'étiquetage et à l'affichage des prix au point de vente. Le coût de l'affichage des prix chez les détaillants, surtout pour les marchandises déjà étiquetées à la source par les distributeurs nationaux, ainsi que le coût de la modification des caisses enregistreuses et des systèmes informatisés de gestion des stocks seront plus élevés que ce qu'ils économiseront grâce au crédit de taxe sur les intrants. Même si le Board est conscient que certaines entreprises seront plus touchées que d'autres, il pose la question : si les entreprises font face à des hausses de coûts, qui devra payer la note? Le consommateur.

Le Board propose que l'inclusion de la taxe dans les prix se fasse sur une base volontaire jusqu'à ce que la TVH soit mise en œuvre à l'échelle nationale. Je vous encourage à adopter ce mécanisme volontaire au lieu d'obliger les entreprises à inclure la taxe dans les prix⁵.

*

Je suis contre l'inclusion de la taxe dans les prix. Je pense que la taxe devrait être affichée séparément⁶.

*

Nous n'avons pas pris position sur toute cette question, encore que, personnellement, je suis en faveur... Je pense que c'est plutôt le gouvernement fédéral qui veut faire inclure la taxe dans les prix et on peut s'interroger sur les raisons...

... quant à moi, je suis plutôt indifférent. ... Je n'aurais pas d'objection à ce qu'on remette tout cela à plus $tard^7$.

-,-

⁽⁵⁾ M. Sandy Gibbons, St. John's Board of Trade, 5 mars 1997, 900-9.

⁽⁶⁾ M. Carl Powell, St. John's, 5 mars 1997, 1400-48.

⁽⁷⁾ Hon. Paul Dicks, ministre des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 5 mars 1997, 1400-35, 36.

Même si l'harmonisation est une bonne idée, tenter de la mettre en œuvre dans une seule région du pays créera nécessairement des difficultés. Mais l'insistance du gouvernement fédéral et des provinces visées que la taxe soit incluse dans les prix de détail pourrait être catastrophique.

Chez nous, la plupart des produits doivent être étiquetés à la source par le fabricant. Comme la plupart des autres magasins, l'étiquetage se fait à la source pour l'ensemble du pays. C'est essentiel pour maintenir les coûts au minimum et obtenir nos commandes le plus rapidement possible.

Inclure la taxe dans les prix pour ces trois provinces annule ces avantages. Pour pouvoir afficher le bon prix de détail dans les magasins de la région, il faut déballer tous les produits en stock et les étiqueter de nouveau. C'est non seulement une opération très coûteuse, mais aussi une opération qui peut demander jusqu'à 40 p. 100 plus de temps aux entrepôts pour remplir les commandes destinées à la région visée. C'est évidemment le type de services que nous ne pouvons plus nous permettre dans la conjoncture actuelle. Nous ne pouvons assumer les coûts de la manutention supplémentaire à notre usine et devons les répercuter sur le détaillant, ce qui nous rend moins concurrentiels ou crée des pressions inflationnistes inutiles.

Nous deviendrons moins concurrentiels par rapport aux importateurs, qui refuseront naturellement d'offrir ce service à une petite région d'un pays. De plus, nous devrons agrandir nos entrepôts pour permettre l'étiquetage à la source ou prévoir des lieux de cueillette différents pour des produits semblables qu'il faut étiqueter différemment.

De nombreux détaillants ont établi un programme de nonconformité, de sorte que les fabricants doivent verser des pénalités importantes lorsqu'il y a des erreurs d'étiquetage. Par conséquent, si un objet étiqueté pour les trois provinces de l'Atlantique se retrouve par erreur dans un magasin où la taxe n'est pas harmonisée ou vice et versa nous risquons de devoir payer une pénalité qui peut représenter jusqu'à 10 p. 100 de la valeur de la commande; or nos commandes s'élèvent souvent à des dizaines de milliers de dollars. Afin d'observer la loi, nous devrons accroître le personnel de vérification des emballages pour éviter des erreurs de cette nature. Ce ne serait pas nécessaire si la taxe n'était pas incluse dans le prix. L'inclusion de la taxe dans les prix sera tout au plus une bénédiction pour l'emploi, mais ces nouveaux emplois rendront vite les entreprises locales non concurrentielles.

D'autres questions à considérer comprennent les prix de détail inhabituels que pourrait créer l'inclusion de la taxe dans les prix et la probabilité que cela complique encore davantage l'étiquetage à la source. Ainsi, un objet qui se vend actuellement 12 \$\\$ devrait désormais être étiqueté à 13,80 \$\\$. La plupart des détaillants hésiteront à afficher un tel prix et demanderont un prix plus habituel de 13,50 \$\\$ ou 14 \$\\$. Comment savoir quel prix afficher? Y a-t-il d'autres divisions dans la région? Même si des consommateurs veulent peut-être voir le prix global, combien d'autres seront découragés d'acheter, à la vue du prix affiché? Ainsi, une chemise de golf qui se vend 39,95 \$\\$ est peut-être un achat intéressant, même quand on y ajoute la taxe, tandis que la même chemise, étiquetée à 45,95 \$\\$ ne sera peut-être même pas regardée par de nombreux consommateurs. Comment évaluer les pertes d'une entreprise imputables à ce facteur?

Vous avez entendu les détaillants se plaindre amèrement de leurs frais de conversion, du réétiquetage de la marchandise dans les magasins, de la programmation des caisses, etc. N'allez pas croire qu'ils seront les seuls à devoir assumer des coûts supplémentaires inutiles. Nous dépenserons des sommes importantes en traitement des données et en comptabilité, pour que nos factures aux clients nationaux soient conformes à la nouvelle loi. La plupart des commandes destinées à ces clients nationaux partent de Truro et vont à un centre de distribution à Montréal, puis reviennent dans la région de l'Atlantique. Nous devons prendre des mesures pour que la marchandise bien étiquetée revienne chez nous et que les factures globales puissent être ventilées en fonction des divers régimes fiscaux. Là encore, cela représente des dépenses considérables. Est-ce vraiment nécessaire?

Stanfield's Limited ne demande pas de faveurs, mais nous ne souhaitons pas sacrifier notre entreprise sur l'autel de l'opportunisme politique. En résumé, inclure la taxe dans les prix dans ce contexte régional est l'une des politiques les plus malavisées qui aient jamais été proposées. Malgré la crainte de perdre la face et les autres promesses politiques, les responsables

devraient reconnaître immédiatement leur erreur et renoncer à cette loi⁸.

L'inclusion de la taxe dans les prix est l'aspect le plus controversé de cette mesure. L'attitude du Nouveau-Brunswick face à l'inclusion de la taxe dans les prix a toujours été ouverte et souple. Nous avons prêté l'oreille aux préoccupations des détaillants et nous avons tempéré notre position en tenant compte de ces préoccupations⁹.

Inclure la taxe dans les prix n'est pas essentiel pour tirer des avantages économiques de l'harmonisation de la taxe de vente. Les provinces n'ont pas demandé que la taxe soit incluse dans les prix. Il semble s'agir uniquement d'une exigence du gouvernement fédéral qui pourrait bien coûter cher et faire perdre des emplois dans les provinces qui harmonisent la taxe de vente. ... La région de l'Atlantique sera encore plus déphasée par rapport au reste du pays¹⁰.

Notre organisation est fermement convaincue que l'inclusion de la taxe dans les prix devrait être reportée au moins jusqu'à ce qu'une majorité de provinces participent ou que d'autres études indépendantes démontrent clairement qu'il y aura de réels avantages pour l'économie.

Nous soutenons qu'inclure la taxe dans les prix sur une base régionale ou partielle renversera ou annulera de nombreux gains en efficience réalisés dans le secteur du commerce de détail ces dernières années¹¹.

⁽⁸⁾ M. Mike Henderson, Stanfields, 7 March 1997, 900-1.

⁽⁹⁾ Hon. Edmond Blanchard, ministre des Finances, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 4 mars 1997, 1200-56.

⁽¹⁰⁾ M. Paul Daigle, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique, St. John, NB, 4 mars 1997, 1200-21.

⁽¹¹⁾ M. Paul Daigle, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique, St. John, NB, 1200-22.

... des méthodes d'affichage multiples devront coexister. Nous craignons que cela déroute les consommateurs. Nous pensons que l'affichage taxe comprise est prématuré et qu'il ne doit pas être introduit de façon ponctuelle dans une région seulement. ... On pourrait penser, logiquement, que le gouvernement ferait cela pour faciliter les choses au consommateur, ce que nous souhaitons. Cependant, la réalité est que ce ne sera pas plus simple, ce sera plus complexe. ... non seulement le consommateur sera-t-il dérouté, mais pour le dérouter de cette façon nous allons devoir subir des coûts additionnels que vous devinez qui devra payer en fin de compte.» L'objectif initial était de faciliter les choses aux consommateurs, mais ce n'est pas à cela que l'on aboutit. C'est l'un de nos reproches. 12

Nous pensons que les avantages de la TVH sont gravement compromis par l'obligation brutalement imposée aux entreprises d'englober la taxe dans le prix des biens et services¹³.

*

Les membres de la Chambre de commerce de Fredericton croient que l'harmonisation de la taxe n'est avantageuse que dans la mesure où la taxe n'est pas incluse dans les prix. ... Les quatre méthodes d'étiquetage... rendront le consommateur encore plus confus lorsqu'il entrera dans un magasin de détail¹⁴.

*

Nous sommes une chaîne nationale, qui fait affaire avec 143 magasins au Canada, dont 14 dans la région de l'Atlantique. Le coût global de l'harmonisation pour notre entreprise est estimé à 500 000 \$ par année, ce qui représente de 30 000 \$ à 35 000 \$ sur les résultats nets de nos franchisés et de nos propres magasins.

⁽¹²⁾ M^{me} Rosalie Daly Todd, Association des consommateurs du Canada, 25 février 1997, 1400-13).

⁽¹³⁾ M. Michael Ferrabee, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires, 25 février 1997, 900-66.

⁽¹⁴⁾ M. David Neal, Chambre de commerce de Fredericton, 4 mars 1997, 1200-17.

Les effets sur les coûts, sur les coûts de la publicité, la baisse du chiffre d'affaires et notre capacité d'être rentables dans la région de l'Atlantique sont grandement touchés par le projet de loi C-70. Il est ironique de constater que, dans les deux séances à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, les ministres des Finances ont déclaré qu'ils se pencheront sur l'inclusion de la taxe dans les prix et sur le problème de la publicité. Seule la Nouvelle-Écosse se fait tirer l'oreille. Les trois provinces doivent apporter des changements ensemble et la Nouvelle-Écosse se fait prier à ce sujet.

Autre précision, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique a indiqué que les détaillants constateront un essor des ventes. Lorsque le sénateur Oliver a interrogé le représentant du Conseil au Nouveau-Brunswick, ce dernier a déclaré que les ventes au détail d'objets de luxe comme les automobiles, les télévisions et les magnétoscopes augmenteraient. Poussé de donner des précisions, il a ajouté que le secteur du vêtement constaterait probablement une baisse des ventes de 4,2 millions de dollars et quand il a été interrogé sur le secteur de la chaussure, il a parlé de 2 à 4 millions de dollars de plus. Je ne sais pas trop si cela représentait un total de 8 millions de dollars ou un montant cumulatif de 8 millions de dollars. Chose certaine les chiffres présentés par le Conseil sont certainement remis en question.

Au Nouveau-Brunswick, le Conseil économique a indiqué que les détaillants peuvent se servir d'un ordinateur et modifier les prix sur une circulaire sans que cela coûte trop cher. Je m'occupe de la publicité et je sais que les détaillants assis autour de cette table se servent habituellement d'une presse rotative qui tourne pendant environ deux jours pour imprimer 1,5 million de circulaires et qu'un changement de prix nécessite un changement des plaques. Le coût de ces plaques est indiqué dans notre mémoire. Nous ne nous servons pas d'une simple imprimante à jet d'encre Canon mais bien d'une rotative.

D'autres aspects seront abordés de la publicité dans les médias seront abordés par ASN. Les chaînes spécialisées auxquelles nous faisons appel chez nous ne sont pas autorisées par les règlements du CRTC à modifier les signaux nationaux pour leur donner une saveur régionale lorsqu'ils arrivent dans la région de l'Atlantique. Notre entreprise devra payer un supplément de 15 p. 100 sur les achats nationaux pour régionaliser les signaux nationaux que transmettent CTV et CBC dans ces provinces.

Il y aura des circulaires différentes et un avantage concurrentiel pour l'Île-du-Prince-Édouard. Cette province jouira sans conteste d'un avantage fiscal qui fera monter les ventes.

Nous croyons savoir que des ententes spéciales sont en train d'être conclues avec Avon, à cause d'un numéro de téléphone sans frais. Nous savons tous qu'Avon fait du porte à porte. Si je ne m'abuse, ils ont obtenu une dispense spéciale et ne sont pas tenus d'inclure la taxe dans les prix¹⁵.

Les radiodiffuseurs de la région de l'Atlantique sont les moins rentables au pays. Les pertes avant impôt en 1995 représentaient 3,2 p. 100 du chiffre d'affaires. On nous a indiqué qu'il pourrait falloir inclure la taxe dans les prix de détail indiqués dans la publicité destinée à la population de la région de l'Atlantique. Les annonceurs nationaux nous informent qu'il est impossible de réaliser des annonces différentes pour la région de l'Atlantique.

Les services spécialisés tels que Much Music ou TSN ne sont pas en mesure et ne sont pas autorisés à diffuser des signaux différents selon les régions. Tout doit donc être identique d'un océan à l'autre. Les annonces diffusées par les réseaux CBC et CTV le sont aussi à l'échelle nationale. Toutes ces annonces diffusées dans la région de l'Atlantique indiqueront des prix de détail sans la taxe.

Cette mesure détruira l'uniformité des règles du jeu qui existe actuellement entre les annonceurs locaux, régionaux et nationaux. Il faut maintenir cette équité concurrentielle afin que nos annonceurs des Maritimes puissent continuer de prospérer. Comme l'a indiqué Rob Johnson, de Wacky Wheatley, et je cite : «En permettant à des annonceurs tels que Future Shop, la Baie et Sears d'annoncer sur les chaînes nationales telles que TSN et Much Music, des prix qui ne comprennent pas la taxe de vente, nos prix sembleront 15 p. 100 plus élevés. Ce serait désastreux pour nous. Nos concurrents auraient un énorme avantage concurrentiel, parce que leurs prix sembleraient plus bas.»

Les annonceurs cesseront donc d'indiquer les prix de détail à la télévision. L'accès des annonceurs à la télévision pour cet élément important des outils de marketing sera donc réduit, comme l'a

⁽¹⁵⁾ M. Jim Killin, Mark's Work Wearhouse, Est du Canada, 6 mars 1997, 1300-250, 251.

résumé très clairement Wendy's dans une entrevue publiée dans le New Brunswick Telegraph Journal, et je cite une fois de plus : «Les dépenses supplémentaires forceront Wendy's à réduire de près de la moitié son budget de publicité, ce qui devrait entraîner une baisse de 10 p. 100 du chiffre d'affaires.»

La télévision est le support publicitaire le plus efficace et le plus efficient pour nos annonceurs des Maritimes. Elle crée une demande, informe les consommateurs et stimule les dépenses de consommation. Il ne fait aucun doute que la baisse de la publicité entraînera une baisse généralisée des affaires. De 10 à 15 p. 100 des revenus d'ATV/ASN et de MITV découlent de la publicité sur le commerce de détail. C'est donc une somme de 4,5 à 7 millions de dollars qui est en jeu, sans compter les pertes pour CBC et les radiodiffuseurs terre-neuviens. Et même si les pertes réelles ne représentaient que la moitié de cette somme, cela suffirait pour ébranler fortement l'économie, surtout en Nouvelle-Écosse 16.

2. L'incidence de la TVH sur les personnes à faible revenu

Lorsque la TPS a été créée, le gouvernement fédéral a mis en place un crédit d'impôt remboursable pour protéger les personnes à faible revenu contre l'incidence régressive de la nouvelle taxe à la consommation. Plusieurs témoins ont affirmé que la création de la TVH pourrait frapper durement les personnes à faible revenu comme les étudiants, les petits salariés, les personnes âgées ou les bénéficiaires de l'aide sociale.

Les estimations de l'incidence de la TVH sur les consommateurs révèlent un avantage net pour les consommateurs. Mais de nombreux témoins n'étaient pas d'accord avec ces estimations et ont soutenu que le coût des vêtements, du chauffage et de l'électricité, par exemple, augmenterait considérablement. Les loyers risquent aussi d'augmenter après la mise en œuvre de la TVH.

Les trois gouvernements provinciaux ont annoncé une série de mesures fiscales à l'intention des personnes à faible revenu et des gens les plus vulnérables de notre société, afin de veiller à ce que la mise en œuvre de la TVH n'ait pas d'incidence négative. Le Comité a confiance que ces mesures des gouvernements provinciaux suffiront et garantiront que la TVH n'alourdira pas le fardeau fiscal des démunis qui vivent dans les trois provinces visées.

⁽¹⁶⁾ M. Rick Friesen, ATV (Atlantic Television System) et ASN (Atlantic Satellite Network), 6 mars 1997, 1300-255.

De plus, le Comité a adopté à l'unanimité une résolution visant à ce que les trois provinces dont la taxe de vente est harmonisée prévoient des mesures d'aide aux contribuables à faible revenu sous forme de remboursements de taxe, de crédits d'impôt ou de déductions pour compenser la portion provinciale de la taxe de vente harmonisée.

Les citations qui suivent résument les témoignages entendus par le Comité à ce sujet :

... Selon les données de Statistique Canada sur les achats à divers niveaux de revenu, les citoyens dont le revenu est aussi bas que 10 000 \$\mathbb{S}\$ réalisent des économies de 182 \$\mathbb{S}\$ en moyenne. Mais je ne prétends pas que la situation est la même pour tous et je crains un peu que certaines personnes soient plus durement touchées que d'autres. Pensons par exemple à une personne âgée qui ne réalise peut-être pas des économies aussi importantes, qui vit dans une vieille maison mal isolée et qui pourrait être durement frappée par la hausse du prix du mazout ou de l'électricité¹⁷.

Nous avons examiné avec soin ces chiffres et l'incidence globale sur les consommateurs. Nos analyses démontrent toutes que, dans l'ensemble, les citoyens du Nouveau-Brunswick profiteront de l'harmonisation.

Le budget provincial du 10 décembre dernier décrivait de nombreux programmes mis en place par le gouvernement du Nouveau-Brunswick à l'intention des citoyens de la province. Entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 1999, l'impôt provincial sur le revenu des particuliers sera abaissé de 10,2 p. 100 par rapport au taux d'imposition de base fédéral. Les citoyens du Nouveau-Brunswick recouveront ainsi 126 millions de dollars et cet allégement fiscal se poursuivra dans les années qui viennent.

De plus, l'harmonisation allégera le fardeau fiscal des consommateurs en réduisant le taux de la taxe de vente applicable à la plupart des biens de consommation. Conjuguée à la baisse des coûts dont les entreprises feront profiter aux consommateurs, cette mesure se traduira par de réelles économies pour la population du Nouveau-Brunswick.

⁽¹⁷⁾ Hon. Paul Dicks, Ministre des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 5 mars 1997, 1400-38.

... afin de protéger les familles à faible revenu contre les incidences négatives, le Nouveau-Brunswick à lancé deux nouveaux programmes, soit une prestation fiscale pour enfants et un supplément du revenu gagné. Ces programmes, qui s'adressent surtout aux familles à faible revenu ayant des personnes à charge, compenseront largement les effets négatifs qu'elles pourraient subir 18

*

Certains groupes seront probablement frappés. En réalité, je crois que les personnes à faible revenu seront frappées par la TVH¹⁹.

*

Il y aura des dépenses supplémentaires. J'ai deux fils, âgés de 13 et 14 ans. Leurs chaussures et leurs vêtements coûteront plus cher, le mazout, l'essence, l'électricité, les services personnels coûteront plus chers. Un repas au restaurant coûtera moins cher, mais je ne peux pas me permettre de telles dépenses actuellement. On m'invite parfois au restaurant, mais je ne peux certainement pas rendre la pareille.

Une automobile neuve coûtera moins cher, mais je ne peux pas m'en payer une de toute façon. Je roule dans une 1985. Je m'inquiète aussi du fait que cette taxe ne s'appliquera que dans trois provinces. Attendons que tout le Canada participe. Si les entreprises nationales doivent payer plus cher pour imprimer les catalogues, qui devra assumer ces coûts supplémentaires? Les consommateurs, évidemment.

Je ne peux pas réduire mes dépenses beaucoup plus. Je ne fume pas et je ne bois pas. Mes enfants jouent au hockey et je préfère les voir jouer au hockey que traîner les rues. Je ne veux pas renoncer à cela. La seule chose que je pourrais couper c'est mon divertissement. Je fais du bénévolat à Blind Sport Nova Scotia, mais si je reste à la maison, qui sera pénalisé?

⁽¹⁸⁾ Hon. Edmond Blanchard, ministre des Finances, Gouvernement du Noubeau-Brunswick, 4 mars 1997, 1200-59.

⁽¹⁹⁾ M. David Amirault, Conseil économique des provinces de l'Atlantique, 4 mars 1997, 1200-43.

Pensez un peu aux effets de cette taxe sur les gens qui se trouvent dans ma situation. Je ne tiens pas à ce que le gouvernement me fasse tomber dans la pauvreté. Avez-vous pensé aux femmes battues? Elles hésiteront peut-être encore plus à partir si le coût des nécessités de la vie augmente davantage. Veuillez considérer toutes les incidences possibles de cette taxe avant de nous l'imposer²⁰.

*

Les effets négatifs de la TVH seront immédiatement ressentis par la plupart des personnes âgées, et cela d'autant plus que la taxe entraînera une augmentation considérable du coût de chauffage de leurs logements. Ceux qui vivent dans des appartements ou des résidences pour personnes âgées qui ne sont pas admissibles au remboursement de la TPS et dans lesquels le chauffage est fourni par les locateurs, devront s'attendre bientôt à des augmentations de loyer destinées à couvrir le coût accru du chauffage. Donc, d'un côté on nous dit que la TVH ne portera pas sur les loyers alors qu'indirectement, elle contribuera dans certains cas à leur augmentation²¹.

*

Les propriétaires de maisons à logements qui fournissent des services d'hébergement à long terme aux citoyens de la Nouvelle-Écosse ne pourront pas recouvrer la TVH qu'ils versent sur leurs dépenses d'affaires. La hausse des coûts qui en résulte découle directement de la portion provinciale de la TVH. Les propriétaires n'auront pas d'autre choix que de réduire les dépenses discrétionnaires, comme l'entretien et les réparations. Il en résultera une baisse de la qualité des logements pour les locataires²².

*

⁽²⁰⁾ M^{me} Linda Triff, 6 mars 1997, 1300-326.

⁽²¹⁾ M. Stephen Boyce, Fédération des citoyens aînés du Nouveau-Brunswick, 3 mars 1997, 1300-38, 39.

⁽²²⁾ M^{me} Sonja Meisner, Investment Property Owners of Nova Scotia, 6 mars 1997, 1300-322.

Permettez-moi de vous décrire un peu ma situation. Je ne suis pas gêné de dire que je gagne environ 45 000 \$, ce qui est un revenu très raisonnable. J'ai trois enfants, deux à l'université et l'autre au secondaire. J'ai une maison, chauffée à l'électricité, parce qu'on nous a dit que l'électricité nous permettrait de mieux vivre.

Je connais mon budget et, affirmer que cette taxe n'aura pas de conséquence sur le revenu est absolument ridicule. La hausse du coût de l'électricité, de l'essence, des vêtements pour mes enfants, du stationnement que je dois payer pour aller travailler, tout cela a fait un grand trou dans mon budget. Les salaires dans le secteur privé et dans le secteur public sont bloqués depuis cinq ou six ans. La plupart des Néo-Écossais et des Canadiens moyens vivent d'un chèque de paie à l'autre. Il n'y a absolument aucune marge de manoeuvre pour cette taxe supplémentaire.

Le ministre Gillis a déclaré que, pour la première fois, il y a un allégement fiscal pour les Néo-Écossais. Je vais vous le décrire cet allégement fiscal . Je viens tout juste de préparer ma déclaration d'impôt pour 1996. Je vais recevoir un remboursement d'impôt de 183 \$ grâce à cet allégement fiscal, mais mes coûts vont augmenter d'environ 700 \$ d'après mes calculs. Je tiens compte de dépenses comme le shampoing, le savon et d'autres articles que nous achetons.

Je n'ai pas l'intention d'acheter un frigo ou une cuisinière, ni une auto neuve. En mettant tout dans le même sac, à mon avis, ils mêlent des pommes et des oranges. Les nécessités de la vie ont augmenté de 5 et 8 p. 100 et ils prétendent que ce n'est pas grave parce que le prix d'une automobile va baisser. Les deux n'ont rien à voir.

Évidemment, je serai peut-être avantagé dans quelques années si j'achète une auto ou si je fais un autre achat important, mais entre-temps, mes liquidités – je suis un petit entrepreneur en un certain sens et je m'occupe des affaires de ma famille. J'ai besoin de liquidités pour fonctionner et cette mesure anéantira mes liquidités²³.

⁽²³⁾ M. Gary Greene, 6 mars 1997, 1300-320.

Les étudiants doivent vivre avec des moyens limités, nous le savons tous, mais pensez-vous que vous et les étudiants pourrez assumer les dépenses supplémentaires qu'entraînera la taxe de vente harmonisée?

Lorsque les étudiants comprendront bien la situation, ils y parviendront peut-être, mais le problème pour le moment est que les étudiants ne savent pas exactement ce qui sera assujetti à la taxe et quelles seront les conséquences sur les dépenses comme les livres, les fournitures et les vêtements. Pour le moment, les étudiants ne peuvent pas faire de budget. Il n'y a pas d'information pour décrire en détail toutes les étapes et pour que les étudiants sachent ce qui coûtera plus cher ou moins cher et établissent leur budget en conséquence. C'est très confus actuellement.

Si je comprends bien, nos coûts ne devraient pas changer beaucoup, mais d'après certains renseignements, je me pose des questions. Il y a les vêtements de moins de 100 \$ et de plus de 100 \$ et je me demande comment la taxe s'appliquera aux autres achats. Il y a encore beaucoup de confusion. Malgré toute l'information que j'ai lue, la confusion reste aussi grande et l'information n'est pas complète²⁴.

*

Vous déclarez que les étudiants qui reçoivent des bourses pourront faire face aux hausses résultant de la TVH. Quand on y pense, le montant de l'aide actuelle est établi en fonction des coûts actuels. Si les coûts augmentent un tant soit peu, l'aide financière aux étudiants ne suffira plus dans la nouvelle situation. Le semestre dernier, les frais de scolarité ont augmenté à l'Université Memorial et l'aide aux étudiants a été majorée. Nous devons obtenir quelque chose pour compenser les effets de la hausse²⁵.

3. Le logement et l'économie souterraine

Les associations immobilières et les associations provinciales de la construction ont toutes soutenu que la mise en œuvre de la TVH accroîtra le coût des logements neufs et des rénovations. À l'exception de la Nouvelle-Écosse, les provinces n'accordent pas de

⁽²⁴⁾ M. Robert Mendoza, Council of the Students' Union of Memorial University, 5 mars 1997, 900-5.

⁽²⁵⁾ M. Dale Kirby, Canadian Federation of Students of Newfoundland and Labrador, 5 mars 1997, 900-5.

remboursement partiel semblable au remboursement de 2,5 p. 100 accordé en vertu de la TPS pour les logements neufs et les rénovations importantes. En outre, la TVH renforcera davantage l'économie souterraine dans le secteur de la rénovation.

Voici quelques observations entendues par le Comité :

Il faut que le gouvernement fédéral et les provinces harmonisent réellement la perception de la taxe de vente dans la région. J'entends par là qu'il faut une approche harmonisée et concertée afin de déraciner l'économie souterraine, qui ne cesse de grandir, qui s'est développée lorsque la TPS a été créée et qui se développera probablement après la mise en œuvre de la TVH.

Des économies découleront de l'harmonisation de la perception de la taxe. Une partie de ces économies devrait servir à la lutte contre l'économie souterraine qui se développera probablement dans certains secteurs en particulier. Il y aura probablement plus de travail au noir. Il y a une espèce de technique qui s'est beaucoup développée depuis la mise en œuvre de la TPS. Les consommateurs achètent des matériaux et prétendent qu'ils font eux-mêmes les travaux. Ils achètent les matériaux et embauchent en douce quelqu'un pour faire le travail, évitant ainsi de payer la taxe. Ce sera probablement encore plus fréquent avec la TVH²⁶.

*

En vertu de la TVH, le prix d'une maison neuve construite par un entrepreneur inscrit devrait augmenter d'autant que 5 p. 100. Les crédits de taxe sur les intrants demandés par le constructeur ne suffiront pas pour abaisser le coût d'une maison neuve, comme le prétend le gouvernement. Nous craignons en outre que l'économie souterraine, déjà énorme, se développera encore plus dans le secteur de la construction et de la rénovation. L'économie souterraine est prospère dans la région, et le Board ainsi que ses membres du secteur de la construction ne croient pas que les crédits de taxe sur les intrants suffiront pour que les constructeurs au noir s'inscrivent lorsqu'ils peuvent continuer d'éviter l'impôt sur le revenu, les charges sociales, les cotisations à la Commission des accidents du travail et d'autres dépenses de perfectionnement professionnel.

⁽²⁶⁾ M. David Amirault, Conseil économique des provinces de l'Atlantique, 4 mars 1997, 1200-39, 40.

Les entrepreneurs professionnels paient des taxes municipales, provinciales et fédérales. Ils paient et donnent de leur temps pour accroître leurs compétences et assurent les consommateurs contre les dommages aux tiers par l'entremise des programmes Atlantic Home Warranty. Au cours des cinq années qui ont suivi la mise en œuvre de la TPS, le nombre de maisons construites a diminué. Le prix des maisons neuves a augmenté à cause des taxes et le pourcentage de maisons construites par des professionnels a diminué par rapport aux maisons construites par les propriétaires ou des travailleurs au noir.

Si les résultats sont les mêmes que lors de la mise en œuvre de la TPS, et nous n'avons aucune raison d'en douter, on peut s'attendre à des pertes d'emploi dans le secteur de la construction et de la rénovation et à une diminution des recettes pour le gouvernement. Notre groupe demande un remboursement de la TVH pour la construction résidentielle.

Si l'histoire se répète, les pertes de revenus résultant d'un déclin des mises en chantier, d'une baisse du nombre de maisons construites par des entrepreneurs par rapport à celles qui sont construites par les propriétaires et d'une hausse des travaux réalisés au noir occasionneront une forte baisse des recettes fiscales tout en encourageant les consommateurs à éviter de faire affaire avec des entrepreneurs légitimes²⁷.

*

L'harmonisation de la taxe de vente provinciale au Nouveau-Brunswick avec la TPS fédérale va causer de graves problèmes aux propriétaires de maison, aux acheteurs de maison, aux locateurs ainsi qu'à l'industrie du logement et de la rénovation de la province. Si la TVH n'est pas modifiée, cette nouvelle taxe va avoir trois conséquences :

- 1 : Tout d'abord, elle va avoir pour effet d'augmenter de façon importante le prix du logement, ce qui va réduire la capacité de nombreuses familles de la province de s'acheter une maison neuve ou de rénover la maison qu'elles possèdent.
- 2 : Cela va augmenter le chômage dans le secteur de la construction domiciliaire.

⁽²⁷⁾ M. Sandy Gibbons, St. John's Board of Trade, 5 mars 1997, 900-11.

3 : Cela va contribuer à la croissance des activités de construction au noir, ce qui aura des conséquences négatives importantes pour les acheteurs de maison, le gouvernement et la société, en général.

Les entrepreneurs de construction domiciliaire et les rénovateurs ne sont pas contre l'harmonisation. Notre industrie est tout à fait disposée à payer sa juste part des taxes. Cependant, le projet consistant à harmoniser les taxes de vente fédérale et provinciale et à imposer une taxe uniforme de 15 p. 100 sur tous les biens et services aura un effet préjudiciable sur les mises en chantier, la rénovation et les clients.

L'Association des constructeurs d'habitation du Nouveau-Brunswick a commandé une étude indépendante des effets que pourrait avoir sur le logement le projet de TVH. D'après cette étude, le coût de construction des maisons neuves a augmenté de 4,5 p. 100 et les projets de rénovation des logements résidentiels vont également augmenter de 4,5 p. 100²⁸.

*

Presque tous les constructeurs d'habitations font appel à des soustraitants et je pense qu'il est juste d'affirmer que certains de ces sous-traitants travaillent dans la légalité et que d'autres travaillent au noir. L'avantage des nouveaux crédits de taxe sur les intrants est que les entreprises qui travaillent au noir seront maintenant incitées à se remettre dans le droit chemin et à essayer de recouvrer une partie de leurs coûts elles aussi. Ce qui nous inquiète, c'est évidemment le fait que la main-d'œuvre est un grand élément de l'industrie de la construction et, si je comprends bien, il n'y a pas de crédits sur les intrants relatifs à la main-d'œuvre, de sorte que cet avantage disparaît. Nous pensons donc que l'économie souterraine prospérera à cause de l'échappatoire que constitue le seuil de 30 000 \$29.

*

⁽²⁸⁾ M. Jacques Leblanc, Association des constructeurs d'habitations du Nouveau-Brunswick, 3 mars 1997, 1300-27, 28.

⁽²⁹⁾ M^{me} Ann Janega, Nova Scotia Home Builders Association, 6 mars 1997, 1300-311, 312.

Nous avons entendu parler aujourd'hui de l'économie souterraine, à partir de nombreux points de vue. Je ne connais aucune industrie aussi touchée par le travail au noir que les salons de coiffure du pays. Ce n'est pas un phénomène particulier à la Nouvelle-Écosse, c'est une réalité d'un océan à l'autre.

D'après les statistiques sur l'industrie et les consultations menées dans la région de l'Atlantique et en Ontario, nous estimons que le revenu annuel moyen avant impôt d'un coiffeur de la Nouvelle-Écosse se situe à 11 000 \$. C'est évidemment une moyenne et il ne faut pas l'oublier. En vertu du projet de loi, le chiffre de ventes nécessaire pour obtenir ce revenu de 11 000 \$ s'établit à environ 22 914 \$. De ce montant, nous devons percevoir 3 400 \$ de taxes, soit 15 p. 100 de 22 000 \$.

À ce niveau de revenu et dans une entreprise où les services sont souvent payés au comptant, si je dois choisir entre nourrir ma famille et payer mes taxes, vous savez quel sera mon choix. Je travaillerai au noir.

En Nouvelle-Écosse et ailleurs au Canada, l'économie souterraine dans notre industrie est énorme. Nous estimons que la TPS non perçue et non déclarée représente de 5 à 6 millions de dollars. Nous sommes très près de l'industrie et nous savons que ce sont des estimations très conservatrices. Vous, le gouvernement ne percevez pas de 5 à 6 millions de dollars à cause du travail au noir dans notre industrie et ce chiffre grimpera à 11 millions de dollars lorsque la TVH entrera en vigueur.

Nos membres se soucient évidemment de travailler dans la légalité. Nous ne travaillons pas au noir et l'harmonisation de la taxe aura de graves conséquences sur notre industrie³⁰.

*

Il y a certainement un risque de hausse du travail au noir par suite de cette mesure, parce que dans certains secteurs, dans la construction d'habitations par exemple, une petite entreprise ou un particulier peut facilement travailler au noir plutôt que de s'inscrire. Mais ils sont fortement incités à s'inscrire et à profiter du crédit de taxe. Je pense donc qu'il faudra surveiller la situation

⁽³⁰⁾ M. Terry O'Leary, Canadian Association of Salon Owners, 6 mars 1997, 1300-267.

de près. Je pense que c'est un problème distinct qu'il faut résoudre séparément, en dehors du contexte de l'harmonisation de la taxe de vente³¹.

4. Les municipalités

En vertu de la TVH, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse offriront des remboursements de 57,14 p. 100 de la taxe payée par les municipalités. Terre-Neuve et le Labrador n'accordera pas de remboursement partiel aux municipalités. Par conséquent, l'incidence de la TVH variera en fonction de l'ampleur de la taxe de vente provinciale versée actuellement par les municipalités.

Les citations qui suivent résument les témoignages entendus par le Comité :

Nous croyons comprendre que le remboursement de la TPS ne sera pas accordé à la portion provinciale de la nouvelle taxe harmonisée. Les remboursements de la TPS dans ce secteur varient actuellement de 57,14 à 83 p. 100, ce qui donne un taux d'imposition effectif de 1,2 à 3 p. 100. Harmoniser la taxe provinciale sans prévoir de remboursement portera le taux d'imposition effectif de 9.2 p. 100 à 11 p. 100. Si la structure des remboursements prévus pour la TPS était utilisée, les taux effectifs varieraient de 2,6 à 6,4 p. 100.

Le Board aimerait que le gouvernement de Terre-Neuve accorde à ce secteur une exonération de la portion provinciale de la taxe de vente. Sinon, les taxes foncières municipales pourraient augmenter afin de compenser ces taxes supplémentaires versées au gouvernement provincial.

L'harmonisation aura aussi des répercussions négatives sur les décisions de sous-traiter du travail dans le secteur des municipalités, des universités, des écoles et des hôpitaux, à cause de l'expansion de l'assiette fiscale. Les contrats existants pourraient ne pas être renouvelés, ce qui portera un dur coup aux entrepreneurs visés, et de nouveaux contrats pourraient ne pas être accordés, ce qui réduirait les débouchés d'affaires dans ce secteur.

Les coûts en main-d'œuvre liés aux produits et services monteront de 8 p. 100 si le travail est effectué à l'extérieur, mais pas s'il est

⁽³¹⁾ M. Terry Norman, Groupe de travail sur la TPS, Metropolitan Halifax Chambre de commerce de Halifax, 7 mars 1997, 900-32.

effectué à l'interne. Ces conséquences vont à l'encontre de la volonté du gouvernement provincial d'accroître les partenariats entre les secteurs public et privé. Assujettir les achats des municipalités, des universités, des écoles et des hôpitaux à la taxe de vente provinciale restructure le financement public de ce secteur mais nuit aux entreprises, qui doivent payer des taxes municipales plus élevées et qui perdent des débouchés commerciaux. Il faudrait songer à appliquer la structure des remboursements de la TPS qui existe actuellement dans ce secteur à la nouvelle TVA provinciale afin de réduire au minimum les incidences négatives ou accorder une exonération sur la portion provinciale de la taxe³².

Le gouvernement provincial a refusé d'entendre les arguments du gouvernement fédéral, qui voulait exonérer les municipalités de la portion provinciale de la taxe. Toutes les municipalités devront donc payer des millions de dollars de taxes supplémentaires à la province. Il ne peut qu'en résulter une hausse des taxes foncières, afin de maintenir le même niveau de services que l'an dernier.

... Dans le cas de la ville de Windsor, où je suis conseiller, nous avons calculé que la taxe supplémentaire que nous devrons payer l'année prochaine, uniquement sur les opérations, représentera une dépense de 80 000 \$.

En plus de la taxe supplémentaire sur les opérations, nous devrons assumer une forte hausse des taxes sur les projets d'immobilisation réalisés dans le cadre du programme fédéral-provincial des infrastructures. Si nous voulons continuer à offrir des services d'égout, d'eau et de voirie au même niveau que ces deux dernières années, nous devrions emprunter 472 000 \$ de plus uniquement pour pouvoir payer la taxe sur la même quantité de travaux. Ce sont des coûts supplémentaires qu'une petite ville de 3 800 habitants ne peut simplement pas se permettre.

Le problème vient du fait qu'à l'heure actuelle on paie la TPS sur les achats municipaux. Il vient du fait que l'harmonisation de la taxe ou, pour employer un autre terme, l'élargissement de l'assiette fiscale, signifie qu'il faut désormais payer une taxe

⁽³²⁾ M. Sandy Gibbon, St. John's Board of Trade, 5 mars 1997, 900-11.

provinciale de 8 p. 100 sur les achats provinciaux, soit le 8 p. 100 de taxe provinciale qui fait partie de la taxe harmonisée de 15 p. 100³³.

... Nous ne sommes pas du tout en faveur, et la Municipalité régionale de Halifax recommande fortement que la législation proposée sur la taxe de vente harmonisée soit amendée pour neutraliser l'incidence de la taxe sur les contribuables de la municipalité.

Nous trouvons que vous percevez 800 millions de dollars et que vous en remettez 700 millions au gouvernement provincial — j'arrondis les chiffres — vous leur avez donné 250 millions de dollars, et il ne leur manque que 100 millions de dollars. D'après la taxe, nous récupérerons tout cela dans un an environ. Ils vont réaliser un profit et cela nous inquiète.

La mise en œuvre de la TVH et l'application de cette taxe représente 15 p. 100 sur tous les produits et services taxés actuellement, sous le régime de la TPS, au taux de 7 p. 100. Il y aura une incidence négative sur la Municipalité régionale de Halifax. Le principal facteur de cette incidence négative de la TVH est le fait que la municipalité ne paie aucune taxe provinciale sur les produits et services actuellement.

Alors, nous sommes coincés et nous nous battons contre notre gouvernement provincial à ce sujet. Je les ai rencontrés à maintes reprises. C'est comme parler à un mur. Cela nous coûtera 6 millions de dollars. Deux pour cent de nos taxes iront dans leurs coffres. J'ai vécu toute ma vie ici, comme vous avez vécu pour la plupart au Canada, et il s'agit d'une taxe injuste pour la municipalité.

Avec la mise en œuvre de la TVH, la municipalité paie la portion provinciale supplémentaire de 8 p. 100 de la TVH sur tous les produits et services, mais elle est aussi empêchée de recouvrer la taxe payée. La plupart des municipalités ne peuvent pas recouvrer plus de 57,14 p. 100 de la taxe. Nous nous sommes entendus sur ce taux il y a quelques années. Mais malgré le remboursement, la hausse de coûts annuelle dépasse 5 millions de dollars pour les

⁽³³⁾ M. Dan Boyd, conseiller, ville de Windsor, Nouvelle-Écosse, 7 mars 1997, 900-33.

contribuables résidentiels et commerciaux de la Municipalité régionale de Halifax³⁴.

5. Les livres

La question de la détaxe des livres a été soulevée à quelques reprises. Les livres donneront droit à un remboursement de la portion provinciale de la TVH au point de vente.

Au lieu d'accorder un remboursement intégral à tout le monde, le gouvernement fédéral accordera un remboursement de 100 p. 100 de la TPS sur les livres achetés par les bibliothèques publiques, les établissements d'enseignement et les organismes de bienfaisance et à but non lucratif. Cette mesure coûtera 25 millions de dollars en manque à gagner de TPS. Détaxer les livres coûterait 115 millions de dollars de plus.

La citation qui suit résume la justification donnée pour détaxer tout le matériel de lecture :

La coalition considère que le coût total de la suppression de la TPS sur les magazines et les livres au niveau du détail serait d'environ 88 millions de dollars. C'est là un investissement relativement peu onéreux lorsqu'il s'agit de promouvoir l'alphabétisme et d'améliorer l'accès à la lecture et au savoir. Les avantages que le Canada en retirera l'emporteront largement sur le coût³⁵.

6. L'industrie des fonds communs de placement

Presque tous les fonds communs de placement au Canada sont qualifiés de fiducies de fonds mutuels en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Chaque fonds de placement a un fiduciaire constitué en société qui se désigne gestionnaire du fonds conformément à un contrat de gestion. Les gestionnaires sont chargés de fournir tous les services administratifs nécessaires pour les activités quotidiennes de chaque fonds. Ils reçoivent des honoraires de gestion, versés à même les avoirs du fonds et représentant, en règle générale, un pourcentage des avoirs nets moyens du fonds. Chaque fonds doit également payer toutes les dépenses d'exploitation du fonds.

⁽³⁴⁾ M. Walter Fitzgerald, maire, Municipalité régionale de Halifax, 7 mars 1997, 900-70.

⁽³⁵⁾ M. Roy MacSkinning, Don't Tax Reading Coalition, 25 février 1997, 1400-4.

Les fonds communs de placement soutiennent qu'ils offrent des services financiers au même titre que les banques et les sociétés de fiducie et devraient donc être exclus de l'application de la TPS.

Certains fonds communs de placement ont choisi de payer la TPS, mais sous toute réserve, et demandé en même temps le remboursement de la TPS. D'autres ont choisi de ne pas payer la TPS. En 1994, le gouvernement a fait quelques déclarations indiquant que les demandes de remboursement effectuées avant 1994 seraient acceptées. En mars 1996, CI et Trimark, deux fonds communs de placement, ont contesté devant la Cour de l'impôt l'applicabilité de la TPS aux services de gestion. En avril 1996, le ministère des Finances annonçait qu'il n'accepterait pas les demandes de remboursement de la TPS versée par les gestionnaires depuis 1991. Le paragraphe 1(18) du projet de loi C-70 prévoit que les sociétés qui n'ont pas payé la TPS de 1994 à 1996 n'auront jamais à la payer.

Les sociétés qui ont payé la taxe demandent à être traitées sur un pied d'égalité avec celles qui ne l'ont pas payée; autrement dit, que les droits acquis soient rétablis pour tous les fonds communs de placement qui ont demandé un remboursement de la TPS avant le 23 avril 1996 (date du dépôt du projet de loi C-70).

Les citations qui suivent résument les points de vue exprimés :

On a annoncé en décembre 1994 que les demandes de remboursement faites avant cette date seraient acceptées. On a laissé entendre que les droits acquis seraient respectés. En mars 1996, après que leurs demandes de remboursement ont été refusées par les autorités fiscales ou sont simplement restées lettre morte, CI et Trimark ont interjeté appel auprès de la Cour de l'impôt du Canada. Peu de temps après, en avril 1996, le ministère des Finances a annoncé publiquement qu'il n'accepterait pas les demandes de remboursement de la TPS payée depuis 1991, d'une valeur estimée à 150 millions de dollars, et le projet de loi C-70 est entré en jeu.

Pourquoi CI, Trimark et l'industrie des fonds communs de placement sont-ils ennuyés? Parce que le projet de loi C-70 ne prévoit pas de disposition relative aux droits acquis, contrairement à ce qui avait été annoncé par M. Martin en février 1994. Nous sommes fâchés à cause de cette utilisation particulière de ce que j'appelle une mesure législative rétroactive qui refuse un allégement. À cause du paragraphe 1(18), les entreprises qui ont choisi de ne pas payer la TPS en 1994 et par la suite ne seront jamais tenues de la payer³⁶.

⁽³⁶⁾ M. Michael Killeen, CI Mutual Funds, 26 février 1997, 900-26, 27, 28.

C'est effectivement le cas. Si le gestionnaire du fonds n'a pas perçu la taxe, de bonne foi, parce qu'il croyait que la taxe n'était pas exigible, les dispositions modifiées ne s'appliquent pas. C'est conforme à la politique du Ministère relative à l'application des lois rétroactives. Elle porte sur une situation où il peut y avoir des profits fortuits lorsque la taxe a été exigée et que, après coup, par suite d'interprétations différentes, l'inscrit demande un remboursement.

Si, au départ, les inscrits ont évalué la situation et déterminé qu'à leur avis la taxe n'était pas exigible, l'amendement ne leur impose pas de nouvelles règles. Il confirme que la taxe a été payée comme il se devait par les entreprises qui l'ont payée. Ceux qui ont interprété la situation différemment au départ peuvent maintenir leur interprétation, et les tribunaux trancheront.

La position est claire. La taxe était vraiment payable dès le départ. S'ils intentent des poursuites pour contester le libellé original, je le répète, les tribunaux trancheront³⁷.

7. L'industrie des véhicules récréatifs et le crédit fictif de taxe sur les intrants

Le gouvernement a soutenu que le crédit fictif de taxe sur les intrants (CFTI) est trop complexe et mal compris par les consommateurs et qu'il ouvre la porte à des abus. Le projet de loi C-70 élimine donc ce crédit. Les inscrits ne pourront plus demander un CTI pour les intrants sur lesquels ils n'ont pas payé de TPS. Le projet de loi C-70 prévoit l'établissement de la taxe fondée sur la valeur de reprise afin d'éviter l'application en cascade de la taxe. Le résultat final est identique puisque les particuliers paieront la TPS (ainsi que la TVH ou la TVQ) sur la valeur nette des opérations.

L'industrie des véhicules récréatifs soutient que cette méthode ne fonctionne que s'il y a une reprise. Elle soutient que, bien souvent, le propriétaire d'un véhicule récréatif vend simplement son véhicule et ne le donne pas échange pour en acheter un autre. La nouvelle méthode proposée par le ministère des Finances nuira donc à l'industrie puisqu'il y aura une application en cascade de la taxe.

Le point de vue de l'industrie se résume comme suit :

⁽³⁷⁾ M^{me} Marlene Legare, ministère des Finances (Canada), 26 février 1997, 900-39.

La loi prévoit un mécanisme pour remplacer la taxe en cas de reprise. Si vous me vendez un véhicule mais qu'en même temps vous m'en achetez un, alors ce mécanisme permet de calculer la valeur nette des deux et de n'exiger la TPS que sur ce montant net. C'est la même chose qu'un crédit fictif de taxe sur les intrants.

En cas de reprise, le gouvernement a prévu une autre solution qui fonctionne. C'est essentiellement la même chose que l'ancien crédit fictif de taxe sur les intrants.

Dans notre situation, cependant, ce n'est pas un élément important de nos affaires. Bien souvent, les gens vendent leur véhicule récréatif mais n'en achètent pas d'autre. ... Très souvent, les gens ne font que nous vendre leur véhicule. Le mécanisme de reprise ne nous est d'aucune utilité. Nous avons perdu le crédit fictif de taxe sur les intrants, sans obtenir d'autre avantage correspondant ni de mécanisme de remplacement.

Nous croyons que c'est injuste pour notre industrie. Nous sommes inscrits aux fins de la TPS. Nous percevons la TPS. Nous participons au régime. Mais le régime nous désavantage par rapport aux commerçants privés et par rapport à l'économie souterraine³⁸.

8. Les caisses en gestion distincte des assureurs

Les caisses en gestion distincte fonctionnent comme les fonds communs de placement. Un particulier investit dans une caisse, qui achète à son tour divers types de titres au nom des investisseurs. Le gestionnaire de la caisse perçoit des honoraires pour ses services. Ces honoraires sont actuellement assujettis à la TPS. Le projet de loi C-70 les assujettit à la taxe de vente harmonisée lorsque les assureurs ont leur siège social dans une province participante; autrement dit, les investisseurs qui résident dans les provinces participantes devront payer 8 p. 100 de taxe de plus s'ils investissent dans une caisse en gestion distincte d'un assureur dont le siège social se trouve dans une province participante que s'ils investissent dans une caisse en gestion distincte d'un assureur dont le siège social se trouve ailleurs que dans les provinces participantes.

Maritime Life soutien que les investisseurs qui résident dans les provinces participantes n'investiront pas dans sa caisse en gestion distincte s'ils peuvent investir

⁽³⁸⁾ M. Ray Paie, Association des commerçants de véhicules récréatifs du Canada, 26 février 1997, 900-3.

dans une caisse en gestion distincte d'un assureur établi ailleurs que dans les provinces participantes et éviter ainsi la taxe de 8 p. 100.

Les gouvernements participants se sont engagés à surveiller l'incidence de la TVH sur les caisses en gestion distincte au cours des six prochains mois et à évaluer la situation. De plus, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont convenu d'accorder, sur une base temporaire, un remboursement aux assureurs dont le siège social se trouve dans ces provinces, de sorte que ces sociétés ne seront pas tenues de faire payer la portion provinciale de la taxe aux résidents leur province respective.

Les représentants de Maritime Life ont déclaré ce qui suit à propos de ce remboursement:

Je ne crois pas que c'est à ce niveau-là qu'il faut chercher une solution à long terme convenable. Je crois que la bonne solution à long terme se trouve au niveau fédéral. ... Je souligne à nouveau que nous ne sommes pas contre l'idée de payer la taxe. Nous sommes seulement contre la taxe s'il faut la payer pour un groupe de clients et pas pour les autres³⁹.

*

Les deux solutions ... que nous avons recommandées consistent à assujettir tout le monde à la taxe ou à n'y assujettir personne⁴⁰.

9. Les médecins

À maintes reprises, le Comité a entendu des médecins se plaindre du traitement fiscal des médecins dans le régime de la TPS. Parce que les services médicaux financés par le gouvernement provincial sont exonérés de taxe en vertu de la Loi sur la taxe d'accise, les médecins ne peuvent pas demander un crédit de taxe sur intrants pour la TPS versée sur leurs fournitures médicales (y compris l'équipement, le loyer et les services d'utilité publique). Les médecins ne peuvent pas répercuter la taxe sur les consommateurs. La TVH aggravera encore plus la situation des médecins. Le fardeau fiscal s'alourdira pour les médecins des trois provinces de l'Atlantique. Il est estimé que les coûts supplémentaires se chiffreront à 4,7 millions de dollars par année. Les médecins demandent l'équité et le même traitement fiscal que les autres petites entreprises.

Voici quelques exemples de témoignages sur cette question :

⁽³⁹⁾ M. Bill Black, Maritime Life, 7 mars 1997, 900-15.

⁽⁴⁰⁾ M^{me} Tracy Jennings, Maritime Life, 7 mars 1997, 900-18.

Je suis sensible à leurs préoccupations, mais je pense que c'est un problème que M. Martin ou le gouvernement fédéral devrait tenter de régler lorsqu'il se penchera sur cette question, ou peut-être en tenant compte aussi de votre recommandation⁴.

*

La grande question n'est pas de savoir si la taxe est juste, et nous ne sommes ni pour ni contre la TPS ou la TVH. Nous voulons seulement que le traitement soit équitable⁴².

*

Je comparais devant vous à titre de médecin de famille qui exerce ma profession à Saint John depuis 28 ans. ... La TPS coûte à chaque médecin du pays environ 1 500 \$ par année, sans possibilité de remboursement. Avec la mise en œuvre de la TVH au Nouveau-Brunswick, le coût de ma pratique augmentera encore. Il a été estimé que la TVH ajoutera 1 480 \$ de plus par cabinet par année. Cela représente environ 3 000 \$ par année pour les médecins du Nouveau-Brunswick et des autres provinces de l'Atlantique⁴³.

*

... en ce qui concerne l'incidence de la TVH dans la région de l'Atlantique ... elle est estimée à 4,7 millions de dollars, montant qui s'ajoute au coût de la TPS que tous les médecins paient au pays et qui se chiffre à 60 millions de dollars.

L'étude fait aussi une ventilation des coûts par médecin et par province. La mise en œuvre de la TVH représente un coût supplémentaire de 1 100 \$ à 1 400 \$ par médecin, soit une hausse des dépenses non recouvrable de 2,1 p. 100 à 2,3 p. 100 par médecin⁴⁴.

⁽⁴¹⁾ Hon. Paul Dicks, ministre des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 5 mars 1997, 1400-37.

⁽⁴²⁾ M. Balman, New Brunswick. Medical Society, 4 mars 1997, 1200-13.

⁽⁴³⁾ Dr Evan Pugh. St. John, NB, 3 mars 1997, 1300-70.

⁽⁴⁴⁾ M. Brimacombe, Association médicale canadienne, 26 février 1997, 900-51, 52.

Depuis la création de la TPS en 1991, les médecins du Canada ont été traités d'une manière que l'on ne peut que qualifier d'injuste. Par suite d'une anomalie fiscale, les médecins sont privés, d'une part, de la possibilité de demander des crédits de taxe sur intrants sur les fournitures médicales nécessaires pour fournir des soins et qualité et, d'autre part, de la possibilité de répercuter la taxe sur ceux qui achètent leurs services.

J'ai beaucoup de mal à vous faire saisir l'intensité des sentiments des médecins au sujet de l'injustice dont ils sont victimes à cause de la TPS et, bientôt, de la TVH. À cause des effets discriminatoires de la TPS, les médecins en pratique privée ont déjà été forcés de payer près de 300 millions de dollars de taxe supplémentaires de puis la mise en œuvre de la TPS.

Les médecins paient leur juste part de taxes et d'impôt pour appuyer la vaste gamme de services gouvernementaux, mais là n'est pas la question. Mais les médecins sont de petits entrepreneurs qui fournissent des services.

L'harmonisation prévue dans le projet de loi C-70 empirera encore plus une situation déjà grave. Une étude que nous avons commandée au cabinet KPMG révèle que, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, les provinces visées par l'harmonisation, les médecins devront assumer un fardeau fiscal supplémentaire de 4,7 millions de dollars par année. C'est inacceptable et c'est d'abord et avant tout une question de justice fondamentale. ... Nous demandons à être traités de la même façon que n'importe quel autre travailleur autonome canadien ou petit entrepreneur canadien qui peut demander des crédits de taxe sur les intrants, et de la même façon que les autres fournisseurs de soins de santé qui peuvent recouver les coûts de la TPS⁴⁵.

⁽⁴⁵⁾ Dr Judith Kazimirski, Association médicale canadienne, 26 février 1997, 900-41, 42.

TÉMOINS

FASCICULE N°	DATE	TÉMOINS
18	25 février 1997	Du ministère des Finances: M. Don Drummond, sous-ministre adjoint principal, direction de la Politique de l'impôt; M ^{me} Ruth Dantzer, directrice, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt; M. Andrew Marsland, chef par intérim, Opérations générales et questions frontalières, Direction de la politique de l'impôt; et M ^{me} Marlene Legare, chef, Législation, Direction de la politique de l'impôt.
		Du Conseil canadien du commerce de détail : M. Peter Woolford.
		De Winners Canada Ltd: M ^{me} Selma Rotman, vice-présidente.
		De Woolworth Canada Inc.: M. Larry Durocher, vice-président, Marketing.
		De l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires : M. Michael Ferrabee, vice-président des affaires gouvernementales.
		De la Don't Tax Reading Coalition: M. Roy MacSkimming, consultant.
		De l'Association des consommateurs du Canada : M ^{me} Marnie McCall, directrice, Recherches stratégiques; et M ^{me} Rosalie Daly Todd, directrice générale.
	,	De l'Association de l'industrie touristique du Canada : M ^{me} Debra S. Ward, présidente.

Du Conseil canadien de la distribution alimentaire :

M. Michel Nadeau, vice-président, Affaires publiques et Services aux membres.

19 26 février 1997

De l'Association des commerçants de véhicules récréatifs du Canada :

- M. Bill Redmond, président, Bucas RV Centre, Calgary;
- M. Ray Paré, associé fiscaliste principal, B.D.O. Dunwoody, Toronto; et
- M. Doug Wurtele, consultant, Theydon Enterprises, Ottawa.

De l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles :

M. Huw Williams, directeur, Affaires publiques.

De l'Alliance des manufacturiers et exportateurs :

M. Glen Pye, président.

De C.I. Mutual Funds Inc.:

M. Michael Killeen.

Du ministère des Finances :

M^{me} Marlene Legare, chef, Législation, Direction de la politique de l'impôt; et
M. Tim Norris, T.P.S.

De l'Association médicale canadienne :

D^r Judith Kazimirski, présidente;

D' Léo-Paul Landry, secrétaire général; et

M. Glenn Brimacombe, directeur associé, Recherches économiques sur la santé.

L'honorable Jane Stewart, c.p. députée, ministre du Revenu national.

De Revenu Canada:

M. Michael Burpee, sous-ministre adjoint, Direction générale des cotisations et recouvrements; et

M. William Baker, directeur général, Politiques et

affaires gouvernementales, Direction générale de la politique et de la législation.

Du ministère des Finances :

M^{me} Ruth Dantzer, directrice, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

De Statistique Canada:

M. Stewart Wells, statisticien adjoint en chef, Études analytiques et comptes nationaux; et

M. Philip Smith, directeur général, Projet d'amélioration des statistiques économiques provinciales (PASEP).

Du Bureau du Vérificateur général du Canada:

M. L. Denis Desautels, vérificateur général; et

M. John Hodgins, directeur principal, Opérations de vérification.

20 3 mars 1997

L'honorable Bernard Valcourt, c.p., chef de l'Opposition, province du Nouveau-Brunswick.

M^{me} Elizabeth Weir, députée de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick pour St. John Harbour et chef du Nouveau Parti Démocratique.

De Mark's Work Wearhouse:

M. Dunstan Carroll, propriétaire d'une franchise.

De l'Association canadienne du marketing direct :

M. John Gustavson, président et chef de la direction.

De l'Association des constructeurs d'habitations du Nouveau-Brunswick :

M. Jacques Leblanc, président; et

M. Bob McLaughlin, président, Association canadienne des constructeurs d'habitations.

De l'Association des agents d'immeubles du Nouveau-Brunswick :

M. Don Jenkins, président.

34

De la New Brunswick Manufactured Homes & Parks Association:

M. Gerald Disher, président.

De la Fédération des citoyens aînés du Nouveau-Brunswick Inc. :

M. Stephen Boyce, directeur général.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté :

M^{me} Pamela Coates, présidente.

De One Voice for All:

M^{me} Edna Doiron, membre.

De Romero House:

M^{me} Carolyn McNulty, directrice générale et fondatrice.

De la New Brunswick Home Support Association:

M^{me} Sharon O'Brien, présidente.

De Comcare Canada Ltd.:

M^{me} Shirley Clayton, administratrice locale.

De l'Association de l'industrie touristique du Nouveau-Brunswick :

M. John Slipp, président.

D' Evan Pugh, médecin de famille.

Témoignages spontanés :

M. Gerry Hudson.

M^{me} Hazel Y. Alexander.

M. Stanley J. Devine.

M^{me} Theresa Louis.

Du Conseil économique du Nouveau-Brunswick Inc. :

M^{me} Anne Bertrand, présidente.

De la Société médicale du Nouveau-Brunswick :

Dr Tony Wade, président;

4 mars 1997

Dr Doug Brien, trésorier;

M. David H. Balmain, directeur général; et

M^{me} Janet Maston, directrice générale adjointe.

De la Chambre de commerce du Grand Moncton :

M. Jeff Kelly, président.

De la Chambre de commerce de Fredericton :

M. David Neal, président élu;

M. Stuart Blair, membre exécutif; et

M. Ted Mangnall, membre.

Du Saint John Board of Trade:

M. Thomas J. Gibbons, vice-président;

M. Bob McVicar, président, Groupe de travail sur les prix de détail;

M. Gerald O'Brien, président, Groupe de travail sur la TPS/TVP; et

M. Gary Smith, membre.

De la Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique :

M. Paul J. Daigle, président et chef de la direction.

De l'Association des détaillants d'automobiles du Nouveau-Brunswick :

M. Tony Bastow, président.

Du Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CEPA):

M. David Amirault, économiste.

De la Chambre des communes :

M^{me} Elsie Wayne, députée de Saint John (N-.B.)

Du Gouvernement du Nouveau-Brunswick :

L'honorable Edmond Blanchard, ministre des Finances;

M. John Mallory, sous-ministre; et

M. Norm Campbell, sous-ministre adjoint (Taxation).

Témoignages spontanés :

M. Ken Steves, Taxi Association of Saint John.

M. J. Marc Lefebvre, Ganong Bros. Ltd.

M. John McCarthy, président, City of Saint John Retirees' Association.

M^{me} Nancy Hoyt.

M. Carl Morgan.

M. Ray d'Entremont, président, HUGGA Guitar Ltd.

M. Gilles Bernier.

21 5 mars 1997

De la Canadian Federation of Students of Newfoundland and Labrador:

M. Dale Kirby, porte-parole; et

M. Reg Porter, trésorier provincial.

Du Council of the Students' Union of Memorial University of Newfoundland:

M. Robert Mendoza, président.

De Hospitality Newfoundland and Labrador:

 M^{me} Cathy Duke, directrice générale; et
 M^{me} Lori Churchill, coordonatrice des politiques et des projets.

Du St. John's Board of Trade:

M. Sandy Gibbons, vice-président directeur; et

M. Gary Reardon, directeur de la politique fédérale.

De la Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities:

M. Randy Simms, vice-président; et M^{me} Patricia G. Hempstead, directrice générale.

De la Newfoundland and Labrador Crafts Development Association :

M^{me} Anne Manuel, directrice générale.

De l'Alliance of Manufacturers and Exporters Newfoundland:

M. Lorne Janes, président;

M. J. Burford Ploughman, vice-président; et

M. Chris Hewitt, administrateur.

De Mark's Work Wearhouse:

M. David Rogers, propriétaire-exploitant.

De l'Eastern Newfoundland Home Builders Association Ltd:

M. Michael Lee, président; et M^{me} Rosemarie Woods, directrice générale.

De la Newfoundland Real Estate Association :

M. Robin L. Davis, président.

De la Newfoundland and Labrador Medical Association :

D' Michael Cohen, président; et M. Bruce P. Squires, directeur général.

Du Barreau canadien - Section de Terre-Neuve :

M. R. Paul Burgess, président; et M^{me} Lois R. Hoegg, vice-présidente.

De la Stephenville Chamber of Commerce:

M. Robert Delaney, membre et directeur de J.M. Delaney Lumber Company.

De la Newfoundland and Labrador Federation of Labour:

M^{me} Corinne Budgell, première vice-présidente.

De la Coalition for Equality:

M. Martin Saunders, membre; et M^{me} Bev Brown, membre.

De Survive:

M. Des McGrath, membre fondateur.

De l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador :

Loyola Sullivan, chef de l'Opposition.

Du Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador :

L'honorable Paul Dicks, ministre des Finances; et M. Philip J. Wall, sous-ministre.

Témoignages spontanés:

M. Leonard J. Barron.

M. Carl Powell

22 6 mars 1997

Du Gouvernement de la Nouvelle-Écosse :

L'honorable William Gillis, ministre des Finances:

M. Robert P. Moody, sous-ministre, ministère des Finances; et

M. Bruce Hennebury, directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances.

De l'Opposition officielle :

Dr. John Hamm, chef; et

M^{me} Moira McLeod, membre du personnel.

Du NPD de la Nouvelle-Écosse :

M. Robert Chisholm, chef.

De l'Independent Television Industry of Atlantic Canada:

M. Greg Mudry, vice-président et directeur général, ATV/ASN: et

M. Rick Friesen, directeur général, MITV.

De Canadian Tire Associate Store:

M. Carlo Weickert, commercant.

De Sears Canada:

M. Al Schiappa, directeur national de la fiscalité.

De Mark's Work Wearhouse:

M. Jim Killin, directeur général, Québec et région de l'Atlantique.

De SAAN Stores Ltd.:

M. Daniel G. Langevin, vice-président, Marketing et Communications.

De Winsbys Womens Shoes Ltd.:

M. Rick H.G. Pratt, président.

De Charm Diamond Centres:

M^{me} Sharon K. Calder, vice-président.

Du Salon Owners' Association:

M. Terry O'Leary, propriétaire de Totally Yours Beauty Center; et

M. Ian Marc, Ian Marc's Hairstyling Aesthetics.

De Leathersmith Designs Inc.:

M^{me} Jamie I. Hartling, propriétaire.

De Blessings Christian Marketplace:

M. Graham Wells, gestionnaire.

M. Gerald Rogers, économiste et petit entrepreneur.

D'Enviro Waste Ltd.:

M. Stephen Taylor, président.

De la Canadian Book Sellers Association:

M. Charles P. Burchell, président et directeur, The Book Room.

De Woozles Bookstore:

M^{me} Liz Crocker, présidente.

De Betty's Card & Gift Shop:

M. Reuben Cluett, président.

Du Nova Scotia Designer Crafts Council:

M. Philip R. Doucette, président; et M^{me} Susan Hanrahan, directrice générale.

Du Financial Executive Institute:

Dr. F. Barry Gorman, membre, Comité national de la fiscalité et professeur associé et chef du Département de comptabilité, Université Saint Mary's.

Du Conseil canadien de la distribution alimentaire :

M^{me} Jeanne Cruikshank, vice-présidente, Région de

l'Atlantique; et

M. R. Glenn Hynes, membre et vice-président, Control and Administration, Sobeys.

De l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires :

M. Luc M. Erjavec, directeur des affaires gouvernementales; et

M. Michael R. Whittaker, membre du conseil d'administration et président de Grinner's Food Systems Ltd.

De la Medical Society of Nova Scotia:

D^r Cynthia Forbes, présidente;

M. Paul Childs, directeur des études économiques; et M^{me} Rhonda DeCoste, directrice principale, Taxe de vente et taxe locale.

De la Halifax Regional Home Owners Association:

M. Owen Carrigan, premier vice-président; et M^{me} Dulcie Conrad, deuxième vice-présidente.

De la Nova Scotia Home Builders' Association :

M^{me} Ann E. Janega, directrice générale.

De la Nova Scotia Real Estate Association :

M. Doug Dixon, directeur général.

De la Manufacturers Housing Association:

M. Gary Paul, membre, Comité de la fiscalité.

Du Student Union of Nova Scotia:

M^{me} Jennifer Smiley, présidente; et M^{me} Coleen Cash, directrice générale.

Témoignages spontanés:

M^{me} Evelyn Olsen, Woodlawn Enrichment Day Care.

M. Gary Green.

M^{me} Lorretta J. Smith.

M^{me} Sonja Meisner, Investment Property Owners

Association of Nova Scotia.

M^{me} Carol White.

M^{me} Linda Triff.

M. Igino DiGiacinto.

22 7 mars 1997

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante :

M. Peter O'Brien, vice-président; et

M. Stéphane Robichaud, directeur, Affaires provinciales.

De Stanfields:

M. Mike Henderson, directeur de la fabrication des vêtements.

De Nova Scotia Textile Ltd.:

M. J. Edward MacDonald, président et directeur général.

De Maritime Life:

M. William A. Black, président et chef de la direction; et

M^{me} Tracey Jennings, analyste fiscale.

M^{me} Diane Brushett, députée.

De la Nova Scotia Federation of Labour:

M. Larry Wark, premier vice-président.

Du Nova Scotia Government Employees Union:

M. Dave Peters, président.

De la Chambre de commerce de Halifax :

 M. Terry J. Norman, membre du conseil d'administration; et
 M^{me} Valerie Payn, directrice générale.

Du conseil de la ville de Windsor:

M. Dan Boyd, conseiller.

De la Halifax County Business Association:

M. Daryl Lingley, président.

De la Corporation canadienne des retraités concernés :

Dr. Myrna E. Slater, ex-présidente; et M^{me} Joan F. Lay, membre.

De l'Association nationale des retraités fédéraux :

M. Rex G. Guy, directeur régional.

De la Nova Scotia Federation of Seniors:

M^{me} Lucy Riley, présidente; et M^{me} Vivian Macmillan, présidente, Hants County Seniors

De Comcare Ltd.:

Mme Sandra Pelley, administratrice.

Du Halifax Presbytery of the United Church:

Rév. Ivan Gregan, président; et Rév. Gordon K. Stewart, membre.

De la Confederacy of Mainland Micmacs:

M. Eric Zscheile, conseiller juridique.

De Young Drivers of Canada:

M. George Green, directeur du Centre.

De la Canadian Automobile Dealers Association :

M. Stephen O'Regan, président; et

M. John K. Sutherland, vice-président exécutif, N.S. Automobile Dealers Association.

Témoignages spontanés:

M. Walter Fitzgerald, maire de la Muncipalité régionale de Halifax.

M. Terry Donahoe, député provincial

M. Bill Casey.

M. Jim Gourlay, éditeur, Eastern Woods and Waters Magazine.

D' Thomas Hutchinson et D' Ernie Prowse, Nova Scotia Veterinary Association.

M^{me} Bev Sweetman, gestionnaire des opérations de

détail, The Dorchester Corporation.

M^{me} Louise Moores.

M^{me} Debbie Kelly.

M. Wade White.

M. Leo Greenwood, Dartmouth Taxi Association.

M. John Gardiner.

23 10 mars 1997

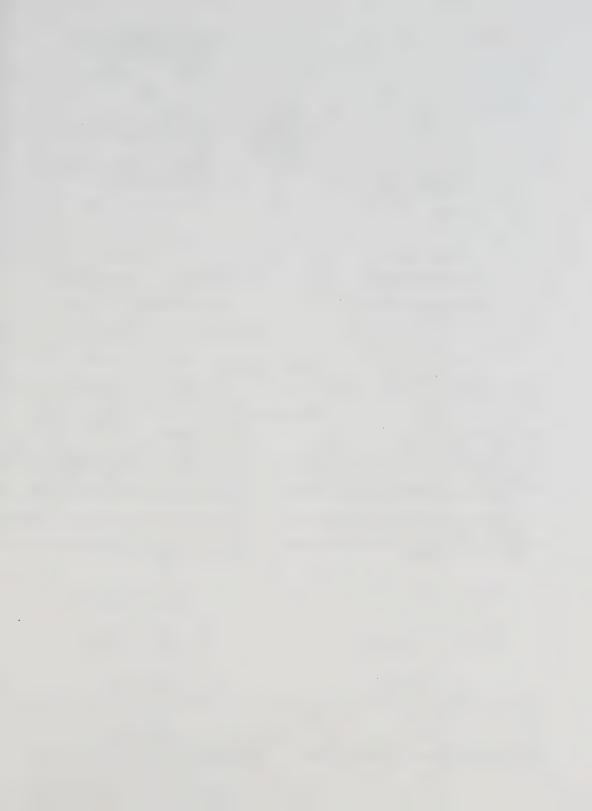
L'honorable Paul Martin, C.P., député, ministre des Finances.

Du ministère des Finances :

M. Don Drummond, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt;

M^{me} Ruth Dantzer, directrice, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt; et

M. Andrew Marsland, chef par intérim, Opérations générales et questions frontalières, Direction de la politique de l'impôt.





If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retouner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING-COMPARAÎT

Mr. Barry Campbell, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

M. Barry Campbell, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

WITNESSES-TÉMOINS

From the Department of Finance:

- Mr. David A. Dodge, Deputy Minister;
- Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister, Legal Services Branch;
- Mr. Leonard L. Farber, Director General, Tax Legislation Division:
- Mr. Keith Horner, Chief, Social Policy Section, Personal Income Tax Division; and
- Ms Nathalie Martel, Tax Policy Officer, Social Policy Section, Personal Income Tax Division.

Du ministère des Finances:

- M. David A. Dodge, sous-ministre;
- M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint, Direction des services juridiques;
- M. Leonard L. Farber, directeur général, Division de la législation de l'impôt;
- M. Keith Horner, chef principal, Politique sociale, Division de l'impôt des particuliers; et
- Mme Nathalie Martel, agent, Politique sociale, Division de l'impôt des particuliers.





Second Session Thirty-fifth Parliament, 1996-97

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, April 24, 1997 Issue No. 27

First and only meeting on:

Bill C-37, An Act to implement an agreement between Canada and the Russian Federation, a convention between Canada and the Republic of South Africa, an agreement between Canada and the United Republic of Tanzania, an agreement between Canada and the Republic of India and a convention between Canada and Ukraine, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income

First and only meeting on:
Bill C-93, An Act to implement certain provisions
of the budget tabled in Parliament on
February 18, 1997

INCLUDING:
THE SEVENTEENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-37)
AND
THE EIGHTEENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-93)

APPEARING:
Mr. Barry Campbell, M.P.,
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

WITNESSES: (See back cover)

Deuxième session de la trente-cinquième législature, 1996-1997

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Banques et du commerce

Président: L'honorable MICHAEL KIRBY

> Le jeudi 24 avril 1997 Fascicule nº 27

Première et unique réunion concernant:

Le projet de loi C-37, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la Fédération de la Russie, une convention conclue entre le Canada et la

République sud-africaine, un accord conclu entre le Canada et la République-Unie de Tanzanie, un accord conclu entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre le Canada et l'Ukraine, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

Première et unique réunion concernant: Le projet de loi C-93, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997

Y COMPRIS:
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU
COMITÉ (projet de loi C-37)
ET
LE DIX-HUITIÈME RAPPORT DU
COMITÉ (projet de loi C-93)

COMPARAÎT:
Barry Campbell, député,
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, Chairman

The Honourable W. David Angus, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Austin
*Fairbairn, P.C.
(or Graham)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny
Kolber

*Lynch-Staunton (or Kinsella) Oliver Perrault, P.C. St. Germain, P.C. Stewart Tkachuk

* Ex Officio Members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Meighen (April 24, 1997).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin
* Fairbairn, c.p.
(ou Graham)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton (ou Kinsella) Oliver Perrault, c.p. St. Germain, c.p. Stewart Tkachuk

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (le 24 avril 1997).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, April 24, 1997:

Second reading of Bill C-37 An Act to implement an agreement between Canada and the Russian Federation, a convention between Canada and the Republic of South Africa, an agreement between Canada and the United Republic of Tanzania, an agreement between Canada and the Republic of India and a convention between Canada and Ukraine, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bacon, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 24, 1997:

Second reading of Bill C-93, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 18, 1997.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 24 avril 1997:

Deuxième lecture du projet de loi C-37, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la Fédération de la Russie, une convention conclue entre le Canada et la République sud-africaine, un accord conclu entre le Canada et la République-Unie de Tanzanie, un accord conclu entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre le Canada et l'Ukraine, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

27:3

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bacon, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 24 avril 1997:

Deuxième lecture du projet de loi C-93, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 24, 1997 (49)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 6:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kenny, Kirby, Oliver, Perrault, P.C., Stewart and Tkachuk (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

APPEARING:

Mr. Barry Campbell, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

From the Department of Finance:

Mr. David A. Dodge, Deputy Minister; and

Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister, Legal Services Branch.

For Bill C-93

From the Department of Finance:

Ms Anne Park, Executive Director, Economic and Fiscal Policy Branch: and

Ms Mary Ellen Cavett, Counsel, General Legal Services.

For Bill C-37

From the Department of Finance:

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 24, 1997, the committee proceeded to study Bill C-93, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 18, 1997.

Mr. Dodge made an opening statement and along with Messrs Campbell and Jewett and Mmes Park and Cavett answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-93 be adopted and reported to the Senate without amendment.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 24, 1997, the committee proceeded to study Bill C-37, An Act to implement an agreement between Canada and the Russian Federation, a convention between Canada and the Republic of South Africa, an agreement between Canada and the United Republic of Tanzania, an agreement between Canada and the Republic of India and a convention between Canada and

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 24 avril 1997

(49)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 18 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kenny, Kirby, Oliver, Perrault, c.p., Stewart et Tkachuk (7).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Direction de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

COMPARAÎT:

M. Barry Campbell, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Du ministère des Finances:

M. David A. Dodge, sous-ministre; et

M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint, Direction des services juridiques.

Pour le projet de loi C-93

Du ministère des Finances:

Mme Ann Park, directrice exécutive, Secrétariat du développement de la politique économique;

Mme Mary Ellen Cavett, conseillère juridique, Services juridiques généraux.

Pour le projet de loi C-37

Du ministère des Finances:

M. Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Division de la législation fiscale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 avril 1997, le comité procède à l'étude du projet de loi C-93, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997.

M. Dodge fait une déclaration et, avec l'aide de MM. Campbell et Jewett de même que de Mmes Park et Cavett, répond aux questions.

Il est convenu — QUE le projet de loi C-93 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 avril 1997, le comité procède à l'étude du projet de loi C-37, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la Fédération de la Russie, une convention conclue entre le Canada et la République sud-africaine, un accord conclu entre le Canada et la République unie de Tanzanie, un accord conclu entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre

Ukraine, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

Mr. Dodge made an opening statement and along with Messrs Déry and Campbell answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-37 be adopted and reported to the Senate without amendment.

At 7:40 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

le Canada et l'Ukraine, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

M. Dodge fait une déclaration et répond aux questions, avec l'aide de MM. Déry et Campbell.

Il est convenu — QUE le projet de loi C-37 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.

À 19 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,
Paul Benoit
Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

FRIDAY, April 25, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-37, An Act to implement an agreement between Canada and the Russian Federation, a convention between Canada and the Republic of South Africa, an agreement between Canada and the United Republic of Tanzania, an agreement between Canada and the Republic of India and a convention between Canada and Ukraine, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, April 24, 1997, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

FRIDAY, April 25, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

EIGHTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-93, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 18, 1997, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, April 24, 1997, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le VENDREDI 25 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-37, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la Fédération de la Russie, une convention conclue entre le Canada et la République sud-africaine, un accord conclu entre le Canada et la République-Unie de Tanzanie, un accord conclu entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre le Canada et l'Ukraine, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 24 avril 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le VENDREDI 25 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-93, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 24 avril 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 24, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-37, to implement an agreement between Canada and the Russian Federation, a convention between Canada and the Republic of South Africa, an agreement between Canada and the United Republic of Tanzania, an agreement between Canada and the Republic of India and a convention between Canada and Ukraine, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income; and Bill C-93, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 18, 1997, met this day at 6:05 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Mr. Dodge, I believe you wish to make a brief opening statement, following which we will proceed with questions. Please proceed.

Mr. David A. Dodge, Deputy Minister, Department of Finance: Mr. Chairman, thank you for the opportunity to appear before you again today, this time to speak about Bill C-93, the 1997 budget omnibus bill.

I will be brief and, hence, rather sketchy in my opening remarks so that we will have plenty of time for discussion.

As you are aware, this proposed legislation would implement a wide range of measures that were proposed in the February 1997 budget. That budget proposed a number of strategic investments for Canada and for Canadians. The purpose of this bill is to give concrete reality to those investments.

I will deal first with three major issues, following which we can cover other issues in the discussion.

First, Mr. Chairman, Bill C-93 paves the way for a national child benefit system through an enriched child tax benefit. The bill proposes an \$850 million, two-stage enrichment of this federal benefit, which would bring it to a total of roughly \$6 billion. The enriched federal benefit would enable provinces and territories to redirect some of their spending into improved services and benefits for low-income working families.

Under stage one, which is proposed to take effect on July 1 of this year, the working income supplement would be enriched by \$195 million per year or roughly \$70 million more than had been proposed last year — hence, Mr. Chairman, the urgency of dealing with this particular bill at this time.

This would translate into a maximum working income supplement, which is currently \$500 per family per year, graduated by the size of family, of \$605 for a family with one

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 24 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 18 h 05 pour étudier le projet de loi C-37, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la Fédération de la Russie, une convention conclue entre le Canada et la République sud-africaine, un accord conclu entre le Canada et la République Unie de Tanzanie, un accord conclu entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre le Canada et l'Ukraine, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, et le projet de loi C-93, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.
[Traduction]

Le président: Monsieur Dodge, si je ne m'abuse, vous souhaitez faire une brève déclaration, après quoi nous vous poserons des questions. Allez-y.

M. David A. Dodge, sous-ministre, ministère des Finances: Monsieur le président, merci de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui à l'occasion de l'examen du projet de loi C-93, projet de loi omnibus portant sur le budget de 1997.

Je serai bref et c'est pourquoi je vous donnerai un synopsis en guise de remarques liminaires afin que nous disposions de tout le temps voulu pour la discussion.

Comme vous le savez, le projet de loi permettra de mettre en oeuvre toute une gamme de mesures proposées dans le budget de février 1997, qui prévoit des investissements stratégiques pour le Canada, les Canadiens et les Canadiennes. L'objet de ce projet de loi est de concrétiser ces investissements.

Je vais aborder trois questions majeures et les autres questions pourront être abordées lors de la discussion.

Premièrement, monsieur le président, le projet de loi C-93 prépare la voie à l'avènement d'un régime national de prestations pour enfants grâce à une prestation fiscale pour enfants bonifiée. Le projet de loi propose la bonification de cette prestation fédérale en deux temps, c'est-à-dire que les sommes affectées actuellement seront augmentées de 850 millions de dollars pour atteindre un total de quelque 6 milliards de dollars. La prestation fédérale enrichie va permettre aux provinces et aux territoires de consacrer une plus grande partie de leurs dépenses à des services et des prestations améliorés et destinés aux gagne-petit.

Dans un premier temps, c'est-à-dire à partir du 1er juillet de cette année, les sommes consacrées au supplément du revenu gagné pourront augmenter de 195 millions de dollars par année, c'est-à-dire environ 70 millions de dollars de plus que ce qui avait été proposé cette année, et c'est pourquoi, monsieur le président, il importe que ce projet de loi franchisse toutes les étapes dans les plus brefs délais.

Ainsi, le supplément du revenu gagné maximum, actuellement de 500 \$ par famille par année, avec l'augmentation progressive suivant la taille de la famille, sera porté à 605 \$ par famille d'un

child; \$1,010 for a family with two children; \$1,440 for a family of three children; and then a further \$330 a year for each additional child.

The second stage, which is proposed for July 1998, would combine the working income supplement with an enriched child tax benefit to form a new Canada child tax benefit.

Under this Canada child tax benefit, the maximum benefit for low-income families would be \$1,625 per year for one-child families, \$3,050 for two-child families, and an additional \$1,425 for each additional child above two.

Overall, about 1.4 million Canadian families with about 2.5 million children would see an increase in their federal child tax benefit payments by July 1998.

This Canada child tax benefit represents a major investment in Canada's future and is one that not only has been worked on internally in the federal government but has been the subject of many discussions with the provinces. As a result of this increased federal benefit, the provinces could make significant changes to their welfare programs such that there would be incentives for people to leave the welfare rolls and the positions of low-income families would be improved significantly.

The second important investment contained in this bill, Mr. Chairman, is the Canada Foundation for Innovation. This foundation would provide much-needed financial support for the research infrastructure at Canadian post-secondary education institutions and research hospitals, mainly in the areas of health, the environment, science and engineering.

Moreover, given the design of this foundation, the federal government's \$800 million capitalization should lead to as much as \$2 billion in needed investment in research infrastructure through partnerships with the research institutions, with the private sector and with the provinces.

Mr. Chairman, as former professors, I think we both recognize the needs of the universities. I have to say that I am particularly pleased to see this proposal for creative and cooperative development of the research infrastructure in the future. By partnering with provincial governments and with the private sector, not only should we get more research infrastructure, but we should get better infrastructure which is much more attuned to the needs of the future.

A third important investment proposed in Bill C-93 has a bit more immediate focus, and that is jobs for Canadians who need and want them now. I am referring to the New Hires Program, which will provide employment insurance premium relief to small firms which create new jobs this year and next. This program, together with the general 1997 premium rate reductions, is expected to generate as many as 20,000 additional jobs this year.

enfant; 1 010 \$ par famille de deux enfants; 1 440 \$ par famille de trois enfants, 330 \$ par année étant rajoutés pour chaque autre enfant

La deuxième étape, prévue pour juillet 1998, combinera le supplément du revenu gagné et une prestation fiscale pour enfants bonifiée qui constituera la nouvelle prestation fiscale canadienne pour enfants.

En vertu de ce nouveau régime, la prestation maximum pour les familles à faible revenu sera de 1 625 \$ par année pour les familles d'un enfant, 3 050 \$ pour les familles de deux enfants, et 1 425 \$ de plus pour chaque autre enfant.

Dans l'ensemble, 1,4 million de familles canadiennes, c'est-à-dire environ 2,5 millions d'enfants, bénéficieront de ces nouveaux versements de prestation fiscale fédérale pour enfants dès le mois de juillet 1998.

Ce programme de prestation fiscale canadienne pour enfants représente un investissement majeur dans l'avenir du Canada, mais il n'a pas été conçu uniquement à l'interne par le gouvernement fédéral car il a fait l'objet de nombreuses discussions avec les provinces. Compte tenu de cette prestation fédérale bonifiée, les provinces ont pu apporter d'importantes modifications à leurs programmes d'aide sociale, tant et si bien que les gens y trouvent un incitatif à trouver de l'emploi et que la situation des familles à faible revenu s'en trouve grandement améliorée.

Ce projet de loi prévoit un deuxième investissement de taille, monsieur le président, et il s'agit de la Fondation canadienne pour l'innovation. Cette fondation fournira l'appui financier dont l'infrastructure de recherche des établissements d'éducation postsecondaire et des hôpitaux de recherche au Canada a grandement besoin, les secteurs visés étant essentiellement ceux de la santé, de l'environnement, des sciences et du génie.

En outre, la fondation sera structurée de telle sorte que la mise de fonds de 800 millions de dollars du gouvernement fédéral pourra se traduire par un investissement de quelque 2 milliards de dollars dont l'infrastructure de recherche a grandement besoin, et ce grâce à des partenariats avec les instituts de recherche, le secteur privé et les provinces.

Monsieur le président, nous sommes tous deux d'ex-professeurs et je sais que vous conviendrez avec moi que les universités ont des besoins énormes. C'est avec un enthousiasme particulier que j'accueille ce projet d'expansion créatrice et concertée de l'infrastructure de recherche de demain. Grâce à un partenariat avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé, non seulement nous bénéficierons d'une infrastructure de recherche élargie, mais aussi elle sera améliorée et mieux adaptée aux besoins futurs.

Le projet de loi C-93 propose également un troisième investissement de taille pour répondre à une nécessité plus immédiate, c'est-à-dire des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes qui en ont besoin dès maintenant. Il s'agit du programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs qui donnera aux petites entreprises une exonération des cotisations d'assurance-emploi quand elles créeront de nouveaux emplois cette année et l'année prochaine. On prévoit que la combinaison

Mr. Chairman, Bill C-93 includes a broad range of additional initiatives, including measures that will discourage tobacco consumption, provide greater self-reliance and autonomy over taxation to First Nations bands and help to ensure the continued viability of a major airline. In short, this is a wide-ranging, forward-looking and highly beneficial set of proposals, all of which have been constructively developed in co-operation with the communities involved.

Mr. Chairman, my colleagues and I would be pleased to answer any questions you have.

The Chairman: As you pointed out in response to either Senator Angus or Senator Stewart this morning, this bill stems from the 1997 budget as opposed to the 1996 budget, and one piece considered this morning was from the 1995 budget; is that right?

Mr. Dodge: That is correct.

The Chairman: On the basis of the comments made this morning, this seems to me to be the earliest a budget bill has ever come forward, at least in my immediate recollection. Is that about right?

Mr. Dodge: That is correct.

The Chairman: Is that because you decided not to go the draft bill route that you would normally have gone, which you described this morning?

Mr. Dodge: No. We have pressed extraordinarily quickly because of the proposed July 1 date with respect of the Canada Child Tax Benefit.

The Chairman: If the bill were not passed by July 1, you would not be able to put into effect the Canada Child Tax Benefit; is that right?

Mr. Dodge: That is right. We absolutely must pass the bill.

The Chairman: Why do you say that? In our discussion this morning, it was clear that many things happen on the assumption that the bill involved will be passed eventually.

Mr. Dodge: Our problem here is that most of this is not in the form of a reduction in the tax withheld from people, but is in the form of cheques issued to —

The Chairman: It is money going out rather than coming in, is that it?

Mr. Dodge: That is right.

The Chairman: It is okay to take money from people without the law, but you cannot give it back to them without the law. Is that a fairly simple description of the situation?

Mr. Dodge: Yes, a good, clear description.

de ce programme et des réductions générales du taux de cotisation en 1997 générera jusqu'à 20 000 emplois supplémentaires cette année.

Monsieur le président, le projet de loi C-93 contient des dispositions sur toute une série d'autres initiatives, notamment des mesures pour réprimer la consommation du tabac, pour offrir aux premières nations une plus grande indépendance et une autonomie accrue en matière fiscale, et pour garantir la viabilité d'une grande compagnie aérienne. Bref, il s'agit d'un train de propositions tout à fait bénéfiques, orientées vers l'avenir et touchant plusieurs domaines, de mesures qui ont toutes été élaborées de façon constructive en collaboration avec les intéressés

Monsieur le président, mes collègues et moi-même répondrons volontiers à vos questions.

Le président: Comme vous l'avez dit ce matin au sénateur Angus — à moins que ce ne soit au sénateur Stewart —, ce projet de loi découle du budget de 1997 plutôt que du budget de 1996, alors que ce matin, il s'agissait d'un projet de loi mettant en oeuvre une mesure prévue dans le budget de 1995. Est-ce exact?

M. Dodge: En effet.

Le président: À en juger d'après ce que nous avons entendu ce matin, il me semble que c'est la première fois que nous sommes saisis aussi tôt d'un projet de loi budgétaire, que je me souvienne en tout cas. C'est cela, n'est-ce pas?

M. Dodge: En effet.

Le président: Est-ce parce que vous avez choisi de ne pas avoir recours à un avant-projet de loi suivant l'habitude jusqu'à présent, comme vous nous le disiez ce matin?

M. Dodge: Non. Si nous nous sommes dépêchés c'est à cause de la date du 1er juillet qui est proposée concernant la prestation fiscale canadienne pour enfants.

Le président: Si le projet de loi n'était pas adopté avant le ler juillet, vous ne pourriez pas mettre en oeuvre cette nouvelle prestation fiscale, n'est-ce pas?

M. Dodge: C'est cela. Il faut absolument adopter ce projet de loi.

Le président: Pourquoi dites-vous cela maintenant? Ce matin, vous nous disiez précisément qu'il y a bien des choses qui sont faites parce que l'on présume que le projet de loi nécessaire sera adopté tôt ou tard.

M. Dodge: Le problème dans ce cas-ci tient au fait que la plupart des mesures ne sont pas des réductions d'impôt dont les gens seront privés si elles ne sont pas asoptées, mais correspondent plutôt à l'établissement de chèques pour...

Le président: Il s'agit de débours plutôt que de rentrées, n'est-ce pas?

M. Dodge: C'est cela.

Le président: Autrement dit, on peut parfaitement se passer d'un texte législatif pour prendre de l'argent aux gens mais on ne peut pas leur en donner sans que tout soit en règle. Est-ce là une description simple mais juste de la situation?

M. Dodge: Oui, c'est une bonne description claire.

Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister, Department of Finance: It is a lay description; not a legal description, Mr. Chairman.

Mr. Barry Campbell, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: Mr. Chairman, from my experience in the House and having been here last year on the budget implementation bill, this is about the time we do this. This is the first bill that you see flowing from the budget, followed some time later in the year, as we were discussing this morning, with more technical measures in Bill C-92. This is budget implementation, authorization to spend flowing from the budget.

The Chairman: Mr. Jewett, that means there will be other legislation, presumably in the fall, which will be akin to the bill we dealt with this morning. That is to say, there will be other bills emanating from the 1997 budget.

Mr. Campbell: Yes. Mr. Jewett will elaborate.

Mr. Jewett: There will be one bill. For the last seven years, we have had a non-income tax budget bill and then an income tax budget bill. Because of the nature of income tax legislation and for the reasons we described this morning, we like to get draft income tax legislation out. It is not as necessary for the other kinds of bills. They are put together, and we do a bifurcation.

The Chairman: So the income tax budget bill will come down later in the year.

Mr. Jewett: Given the times we are in, I cannot say exactly.

The Chairman: I was not pushing for a date.

Mr. Jewett: It will follow.

The Chairman: The aviation fuel tax rebate is the mechanism under which assistance is being provided to Canadian Airlines; is that correct?

Mr. Dodge: That is correct, not just to Canadian Airlines.

The Chairman: I understand that. It was purely coincidental that the program was announced at the time that Canadian Airlines needed assistance. I understand that it applies to more than one airline. That is a fixed duration rebate. Correct?

Mr. Dodge: Four years.

The Chairman: Retroactive to fiscal 1996?

Mr. Dodge: This works on a calendar year basis, so calendar 1996.

The Chairman: Starting in January 1996, then. What is the cumulative loss over the four years, do you know? Do you have a ballpark number? I do not need a precise number.

Mr. Dodge: It will be somewhat in excess of \$100 million.

M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint, ministère des Finances: Disons, monsieur le président, que c'est une description profane et non pas juridique.

M. Barry Campbell, secrétaire parlementaire du ministre des Finances: Monsieur le président, d'après mon expérience à la Chambre et d'après ce que j'ai pu constater l'année dernière au moment de l'examen du projet de loi d'exécution du budget, nous en sommes à peu près à l'époque normale pour de telles mesures. C'est le premier projet de loi qui découle des mesures budgétaires, et au cours de l'année, comme nous le disions ce matin, nous pouvons prévoir que des mesures plus techniques, celles du projet de loi C-92, seront présentées. Il s'agit du projet de loi portant exécution des dispositions du budget, donnant au gouvernement l'autorisation d'engager les dépenses prévues dans le budget.

Le président: Monsieur Jewett, cela veut dire qu'on peut s'attendre à d'autres projets de loi, vraisemblablement à l'automne, semblables au projet de loi dont nous sommes saisis ce matin. Autrement dit, il y aura d'autres projets de loi d'exécution du budget de 1997, n'est-ce pas?

M. Campbell: C'est cela. M. Jewett va vous donner d'autres explications.

M. Jewett: Il y aura un autre projet de loi. Depuis sept ans, il y a toujours eu un projet de loi fiscal et un autre portant sur les autres mesures. Pour les raisons que nous avons données ce matin, étant donné la nature de la législation fiscale, nous trouvons pratique dans le cas de cette dernière de procéder par avant-projet de loi. Dans le cas des autres projets de loi, cela n'est pas nécessaire. Ils sont préparés et nous faisons une bifurcation.

Le président: Ainsi, le projet de loi fiscal sera déposé plus tard cette année, n'est-ce pas?

M. Jewett: Étant donné les événements, je ne saurais dire.

Le président: Je ne vous pressais pas de nous donner une date.

M. Jewett: Disons que cela viendra.

Le président: C'est grâce à la remise de la taxe sur le carburant aviation que l'on viendra en aide aux Lignes aériennes Canadian, n'est-ce pas?

M. Dodge: Oui, mais pas seulement à cette société-là.

Le président: Je sais. Mais c'est par pure coïncidence que ce programme est annoncé au moment où les Lignes aériennes Canadian ont besoin d'aide. Si je ne m'abuse, ce programme vise plus d'une compagnie aérienne et la remise ne sera pas maintenue indéfiniment, n'est-ce pas?

M. Dodge: Elle sera maintenue pendant quatre ans.

Le président: Est-elle rétroactive à l'exercice financier 1996?

M. Dodge: Nous utilisons l'année civile, si bien que sera l'année 1996.

Le président: Autrement dit, on remontera jusqu'à janvier 1996. Quel manque à gagner cumulatif cela représente-t-il sur quatre ans? Avez-vous un chiffre approximatif? Je n'ai pas besoin qu'on me donne le chiffre précis.

M. Dodge: Cela représentera un peu plus de 100 millions de dollars. The Chairman: Not per year, but cumulative.

Mr. Dodge: Yes, cumulative.

Senator Kelleher: Mr. Chairman, I do not think we need a further discussion on the tardiness of our getting this legislation. It seems to me we explored that this morning.

I have two items I would like to raise, Mr. Chairman. I was dismayed, frankly, to find in the bill that we are supplying an additional \$50 million in capital for the Farm Credit Corporation when our committee strongly recommended that the Farm Credit Corporation be wound up and rolled into what was formerly called the Federal Business Development Bank.

Mr. Dodge: It is now the Business Development Bank of Canada.

Senator Kelleher: I believe our examination led us, Mr. Chairman, to believe that there was duplication and that the Farm Credit Corporation was moving out of the area of farm credit and moving into other areas that we thought were adequately covered elsewhere. In light of our feelings on this subject, could you explain to members of the committee what the rationale is for increasing that organization's capital by \$50 million?

Mr. Dodge: Senator, we looked at this matter fairly carefully. The problem we are trying to address is the delivery of more financing for small and agri-business in the rural parts of the country. That is the objective. We looked carefully at how this could be achieved.

One problem is that rural Canada has little or no access to the Business Development Bank because offices of the Business Development Bank are not located in the rural parts of the country where we are trying, through this particular effort, to increase the supply of capital.

For example, in the province of Saskatchewan, the Business Development Bank has only two offices; whereas the FCC has 14 offices, none of which is in Regina or Saskatoon. We have the same problem in southwestern Ontario, as well as in Manitoba and southeastern Alberta.

Given the objective and given the time frame that we are trying to work in here over the next couple of years, the government decided that this was a reasonable way to proceed. At the same time, following up on the suggestions of this committee, although not on the particulars, we have asked that there be greater exchange of officers between the BDC and the FCC so that we do not have to train people, who essentially are used to making mortgage loans on land, in lending money for agri-business and related services, rural services.

Senator Kelleher: Another matter relating to that topic concerned us. One principle of this government is to try to move out of those areas where the private sector can take over, which seems logical to us. I understand your argument that there are more Farm Credit Corporation services available than Business

Le président: C'est cumulatif, et non pas par année, n'est-ce pas?

M. Dodge: C'est cela, c'est cumulatif.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, je ne pense pas qu'il soit opportun de discuter davantage du fait que ce n'est que maintenant que nous sommes saisis de ce projet de loi. Nous avons longuement parlé de cela ce matin.

Monsieur le président, je voudrais soulever deux choses. J'ai été littéralement atterré de constater que le projet de loi prévoit 50 millions de dollars supplémentaires qui seront versés au capital de la Société du crédit agricole alors que notre comité a recommandé vigoureusement que la société soit démantelée et intégrée à celle qu'on appelait autrefois la Banque fédérale de développement.

M. Dodge: Oui, celle que l'on appelle maintenant la Banque de développement du Canada.

Le sénateur Kelleher: Après avoir étudié la question, monsieur le président, nous en avons conclu qu'il y avait double emploi et que la Société du crédit agricole cessait petit à petit de s'occuper de crédit agricole exclusivement pour s'occuper davantage d'entreprises qui pouvaient obtenir les mêmes services ailleurs. Étant donné ce que nous en avons dit, pouvez-vous expliquer aux membres du comité pourquoi on a quand même jugé bon d'augmenter le capital de cette société de 50 millions de dollars?

M. Dodge: Sénateur, nous avons étudié cette question de très près. Nous essayons de donner plus d'accès au financement à de petites entreprises agricoles dans les régions rurales. Nous avons cherché sérieusement le moyen d'atteindre cet objectif.

La difficulté vient du fait que la Banque de développement du Canada n'a que peu ou pas de bureaux au Canada rural et c'est précisément là que nous faisons un effort particulier pour offrir plus de capital.

Par exemple, en Saskatchewan, la Banque de développement du Canada a seulement deux bureaux tandis que la Société du crédit agricole en a quatorze, et de ceux-ci, aucun n'est situé à Regina ou à Saskatoon. Le problème est le même dans le sud-ouest de l'Ontario, au Manitoba et dans le sud-est de l'Alberta.

Étant donné le but que nous poursuivons et les contraintes de temps, puisque nous voulons agir d'ici quelques années, le gouvernement a décidé que cette solution était la plus raisonnable. En même temps, nous avons retenu les suggestions de ce comité même si nous n'en avons pas pris tous les détails car nous avons demandé qu'il y ait davantage de détachements de responsables entre la BDC et la FCC pour que l'expérience de ceux qui ont l'habitude des hypothèques sur les terres ne soit pas perdue quand il s'agira de services liés à l'agriculture, essentiellement ruraux.

Le sénateur Kelleher: Il y a également un autre élément lié au sujet que nous étudions. Notre gouvernement essaye, entre autres choses, de se retirer des domaines dont le secteur privé peut s'occuper, car cela nous semble logique. Si j'ai bien compris ce que vous dites, dans certaines zones rurales, il est plus facile

Development Bank services in certain rural areas, but surely that would not mitigate against joining the two. Surely there would have been a saving in doing that. Have you examined the potential for saving by merging the two?

Mr. Dodge: I do not think this particular proposal precludes a merger down the line or other ways to ensure much closer integration, not just between those two banks but also with the EDC. Many exporters find it burdensome to have to come up to Ottawa to deal with the EDC.

I do not think this particular proposal precludes moving toward tighter operations somewhere down the line. Indeed, given the nature of some of the financing we see being done, we are certainly encouraging an interchange, as are the two institutions.

The other point you raise regarding areas in which the private sector could essentially do things better is a more fundamental issue. I think it is fair to say that our analysis indicates that these institutions are feeling a bit of a gap and are in some sense pressing the private lenders to be more innovative because they are doing some things that are, if you will, stretching the envelope. I am not sure I can really agree that these institutions necessarily ought to back out. They are only useful, obviously, if they are creative. You seem to imply that maybe we could just shut them down, and the result would be better delivery of services. I think that is a debatable point.

Senator Kelleher: I am not convinced, but I accept what you have said.

Let me move on to that part of the bill which provides that new employees will not attract additional EI premiums. While that might, at first blush, appear to be somewhat generous, perhaps you can explain why we are being so parsimonious in this area when we seem to be building up tremendous surpluses in the EI fund and why the Department of Finance seems to feel it needs such a huge surplus rather than perhaps lowering the payroll taxes overall to keep the surplus down to, say, \$5 billion.

Mr. Dodge: I would like to make two points on this, senator.

First, our job, which we have been working at with some degree of success and certainly with a lot of diligence, has been to try to repair the nation's balance sheet. That repair has come about, first, by a reduction of expenditures. Despite the fact that programs were doing good things, we had to repair the balance sheet. Second, it has come about by not reducing taxes or premiums by as much as the government might have liked.

We have been reducing Employment Insurance premiums, as you know. We have been trying to get the account into a shape where we never again will have the unfortunate experience, which we went through after 1989, where we had to raise premiums sharply right in the middle of a recession. That is not the ideal thing.

d'obtenir les services de la Société du crédit agricole que ceux de la Banque de développement du Canada, mais ce n'est certes pas un argument contre la fusion de ces deux organismes. Cette fusion aurait sans doute permis de réaliser des économies. Avez-vous étudié quelles économies pourraient être réalisées en fusionnant ces deux organismes?

M. Dodge: À mon avis, cette proposition n'élimine pas la possibilité de fusionner non seulement ces deux banques, mais aussi la SEE, ou de prendre d'autres moyens pour garantir une meilleure intégration. Nombreux sont les exportateurs qui trouvent pénible d'avoir à venir à Ottawa pour traiter avec la SEE.

Cette proposition n'empêche en rien que l'on s'oriente plus tard vers une intégration plus grande des opérations. Enfin, compte tenu de la nature de certains accords de financement, nous sommes très favorables aux échanges, comme le sont d'ailleurs les deux institutions.

Vous dites que le secteur privé est mieux en mesure de s'occuper de certaines choses, et c'est une question encore plus fondamentale. D'après nos analyses, ces institutions sentent qu'il existe des lacunes et, en réalisant des transactions qui sont à la limite de leur mandat, elles incitent dans une certaine mesure les prêteurs privés à se montrer plus innovateurs. Je ne suis pas certain d'être d'accord lorsqu'on dit que ces institutions devraient se retirer de ces transactions. Non seulement elles sont utiles, mais elles sont aussi innovatrices, de toute évidence. Vous semblez dire que leur élimination permettrait d'offrir de meilleurs services. À mon avis, c'est discutable.

Le sénateur Kelleher: Je ne suis pas d'accord, mais j'accepte vos propos.

Passons maintenant à la partie du projet de loi dans laquelle on dit que l'embauche de nouveaux employés n'ajoutera pas aux cotisations de l'assurance-emploi. Même si, à première vue, cela peut sembler généreux, vous pourriez peut-être nous expliquer pourquoi on fait preuve d'une telle parcimonie à cet égard alors que le fonds de l'assurance-emploi accumule des surplus énormes. Vous pourriez également nous expliquer pourquoi le ministère des Finances semble avoir besoin d'un surplus aussi énorme et ne limite pas, peut-être, les cotisations sociales d'une façon générale pour ramener ce surplus à une somme disons de 5 milliards de dollars.

M. Dodge: J'ai deux réponses à cette question, sénateur.

Premièrement, notre tâche consistait à rétablir les finances de l'État. Nous avons travaillé avec diligence et avons obtenu un certain succès. Pour cela, nous avons dû commencer par réduire les dépenses. Même si les programmes étaient avantageux, nous devions rétablir les finances. Deuxièmement, nous avons réussi en ne réduisant pas les impôts et les cotisations autant que le gouvernement l'aurait souhaité.

Comme vous le savez, nous avons réduit les cotisations de l'assurance-emploi. Nous avons essayé de consolider ce compte de façon à ne plus jamais nous retrouver dans des situations comme celle que nous avons connue après 1989, lorsqu'il a fallu augmenter fortement les cotisations en plein milieu d'une récession. Ce n'est pas une situation idéale.

As Mr. Martin said, there will come a time — hopefully in the not too distant future — when once again the Government of Canada and the Parliament of Canada will have some elbow room and some freedom to manoeuvre with respect to decisions on taxes and expenditures without always having to be concerned absolutely about whether that adds another nickel to the deficit. At that point, obviously, Employment Insurance premiums, along with other taxes, will be on the table. At that point, I guess I can simply say that the Department of Finance will rejoice at finally being in the position where we have the freedom to make decisions that we have not had the freedom to make so far in the 1990s.

Senator Kelleher: How large do you think this fund will have to be before you feel you have some freedom and elbow room, as you suggest, given the large numbers that people appear to be attributing to this surplus?

Mr. Dodge: That is a difficult question to answer. The actuary of the Employment Insurance account has put on the table a number of approximately \$15 billion, in terms of the cumulative surplus, which he estimates would be enough to carry us through a recession similar to the 1990-92 recession without forcing us to raise premiums.

Senator Kelleher: We wish you well.

Senator Tkachuk: What would the unemployment rate have be to eat up the \$5 billion surplus we are taking in?

Mr. Dodge: It is not just a question of the unemployment rate. It is also a question of where the unemployment hits. Obviously, if high-wage industries are hit hard, the benefits that we pay out rise much more rapidly than if unemployment is spread out across different industries.

As you will recall, at the peak of the 1992 recession we had a national unemployment rate in the order of 12 per cent. That is the calculation that the actuary did.

Senator Tkachuk: The 12 per cent will eat up the \$5 billion or the \$15 billion?

Mr. Dodge: The issue here is: How much do you need in the bank to avoid having to raise premiums?

Senator Tkachuk: It is not in the bank. It is just an accounting measure. You spend it. You use it to cut down your capital accounts. Correct? It is not in the bank.

Mr. Dodge: Obviously, you can always borrow.

Senator Tkachuk: Yes, but you would be borrowing anyway. That is what I am getting at. If the unemployment rate jumped to 12 per cent today, if I understand what you are saying, you would have to borrow \$15 billion because you do not have the money in the account.

Mr. Dodge: You are right. This is a calculation. A calculation is done differently, for example, if you have a recession of the magnitude that we had in 1990-92.

Senator Tkachuk: Frankly, it was just a tax to reduce the deficit.

Comme l'a dit M. Martin, le gouvernement et le Parlement du Canada auront un jour — bientôt nous l'espérons — suffisamment de marge de manoeuvre pour prendre des décisions en matière d'impôt et de dépenses sans avoir toujours à s'inquiêter de ce que cela ajoutera au déficit. Lorsque ce moment arrivera, il faudra bien sûr renégocier les cotisations d'assurance-emploi et tous les autres impôts. Pour l'instant, tout ce que je puis dire, c'est que le ministère des Finances se réjouira de pouvoir enfin prendre des décisions avec une liberté que l'on n'a pas connue encore jusqu'à présent dans les années 90.

Le sénateur Kelleher: Quelle ampleur ce fonds devra-t-il avoir pour que vous ayez le sentiment d'avoir suffisamment de liberté et de marge de manoeuvre, pour reprendre vos termes, compte tenu des chiffres que l'on cite au sujet de ce surplus?

M. Dodge: Il est difficile de répondre à cette question. L'actuaire de l'assurance-emploi a estimé à environ 15 milliards de dollars le surplus cumulatif qui, à son avis, serait suffisant pour que nous puissions traverser une récession semblable à celle de 1990 à 1992 sans que nous ayons à augmenter les cotisations.

Le sénateur Kelleher: Bonne chance.

Le sénateur Tkachuk: Pour que soit absorbé le surplus de 5 milliards de dollars que nous accumulons, quel devrait être le taux de chômage?

M. Dodge: Cela ne dépend pas seulement du taux de chômage. Il faut également savoir quels secteurs le chômage frappe. Si le chômage frappe surtout des secteurs où les salaires sont élevés, le montant des prestations versées augmentera beaucoup plus rapidement que si le chômage est répandu dans divers secteurs.

Vous vous rappellerez qu'au pire de la récession de 1992, le taux de chômage national était de l'ordre des 12 p. 100. C'est ce qu'a calculé l'actuaire.

Le sénateur Tkachuk: Un taux de 12 p. 100 absorberait les 5 milliards de dollars, ou les 15 milliards?

M. Dodge: La question est de savoir combien il faut avoir en banque pour éviter d'avoir à augmenter les cotisations.

Le sénateur Tkachuk: L'argent n'est pas à la banque. Ce n'est qu'une mesure de comptabilité. Vous dépensez cet argent. Vous l'utilisez pour réduire vos comptes de capitaux, n'est-ce-pas? L'argent n'est pas en banque.

M. Dodge: Évidemment, on peut toujours emprunter.

Le sénateur Tkachuk: Oui, mais vous emprunteriez de toute façon. C'est à cela que je veux en venir. Si le taux de chômage augmentait à 12 p. 100 aujourd'hui, d'après ce que j'ai compris, vous devriez emprunter 15 milliards de dollars parce que l'argent ne se trouve pas au compte.

M. Dodge: Vous avez raison. C'est un calcul. Le calcul est différent dans le cas, par exemple, d'une récession aussi profonde que celle que nous avons connue de 1990 à 1992.

Le sénateur Tkachuk: Et bien franchement, ce n'était qu'une taxe pour réduire le déficit.

Mr. Dodge: Wait a minute. The question you asked was: What unemployment rate? In making his calculation, the actuary looked at the worst recession we had had, which was the 1992 recession, and asked: How much of a cumulative surplus would we need to carry us through that without raising premiums? The answer to that question was: roughly \$15 billion — although neither the Finance Minister nor any one of us would guarantee that to the last nickel.

Senator Tkachuk: If you were actually keeping the money in the account, you would not have to raise premiums. The government will have to go back and borrow the \$15 billion if it happens again, because you have spent the money. There is no money in the account.

Mr. Dodge: That is right.

Senator Tkachuk: Therefore, it is a tax. It is treated as a tax by the Department of Finance. It is not treated as a fund; it is an accounting measure.

I wanted to point that out because when we are talking about the \$5 billion and \$15 billion, we are really talking about an accounting number, not real cash.

Mr. Dodge: Absolutely.

Senator Tkachuk: If we got into a recession, we would have to borrow money.

I also want to ask questions about the Canada Foundation for Innovation. Has the amount of money contributed to pure research in hospitals across Canada, particularly the 16 teaching hospitals, gone up or down since 1993?

Mr. Dodge: Perhaps I could ask Ms Park to join us at the table. I do not know the answer to that question.

Ms Ann Park, Executive Director, Economic and Fiscal Policy Branch, Department of Finance: I do not know the answer specifically but, generally speaking, money for research, both for research hospitals and for universities, has been going up for a number of reasons. What has not been going up and has not kept pace with the money going into research is the underlying research infrastructure to allow the research to be done. That is the critical need that was identified by universities and hospitals in the pre-budget discussions.

This particular initiative focuses on the particular need that was identified to deal with underlying research infrastructure.

Senator Tkachuk: Are you are telling me that since 1994 you have increased the amounts of money for pure research grants to these teaching hospitals across Canada?

Ms Park: Are you talking about federal government grants, for example, through the granting councils, the Medical Research Council and NSERC? I do not have those numbers with me.

The Chairman: When you have responded to Senator Tkachuk's questions, could you then tell us in lay terms the difference between what you call "pure research" and what you

M. Dodge: Un instant. Vous avez demandé quel devrait être le taux de chômage. Pour calculer cela, l'actuaire s'est fondé sur la pire récession que nous avons comue, c'est-à-dire celle de 1992, et a estimé quel surplus cumulatif nous permettrait de traverser une telle crise sans avoir à augmenter les cotisations. La réponse à ce problème était qu'il fallait environ 15 milliards de dollars, même si ni le ministre des Finances ni qui que ce soit peut vous le garantir jusqu'au dernier sou.

Le sénateur Tkachuk: Si vous gardiez l'argent dans le compte, vous n'auriez pas besoin d'augmenter les cotisations. Le gouvernement devra emprunter à nouveau 15 milliards de dollars si cela se reproduit, puisque vous avez dépensé l'argent. Il n'y a pas d'argent dans le compte.

M. Dodge: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Il s'agit donc d'une taxe. Le ministère des Finances traite cet argent comme celui d'une taxe, pas comme celui d'un fonds; c'est une mesure de comptabilité.

Je tenais à le souligner parce que, que l'on parle de 5 milliards ou de 15 milliards de dollars, il ne s'agit pas d'argent réel mais d'un chiffre en comptabilité.

M. Dodge: C'est tout à fait exact.

Le sénateur Tkachuk: Si nous tombions en récession, il faudrait emprunter l'argent.

Permettez-moi de vous poser également des questions sur la Fondation canadienne pour l'innovation. Les sommes d'argent destinées à la recherche fondamentale dans les hôpitaux canadiens, surtout dans les 16 hôpitaux d'enseignement, ont-elles augmenté ou diminué depuis 1993?

M. Dodge: Permettez-moi de demander à Mme Park de se joindre à nous. Je ne connais pas la réponse à votre question.

Mme Ann Park, directrice exécutive, Secrétariat du développement de la politique économique, ministère des Finances: Je ne saurais vous répondre précisément, mais d'une façon générale, les sommes consacrées à la recherche, que ce soit dans les hôpitaux ou dans les universités, ont augmenté pour toutes sortes de raisons. Par contre, l'infrastructure de recherche, qui permet la réalisation des travaux de recherche, n'a pas augmenté et accuse un certain retard par rapport aux sommes investies dans la recherche. C'est un besoin essentiel qu'ont souligné les universités et les hôpitaux dans les discussions prébudgétaires.

Cette initiative vise plus particulièrement ce besoin qui a été reconnu quant à l'infrastructure de recherche.

Le sénateur Tkachuk: Vous dites que depuis 1994, les subventions de recherche fondamentale consenties à ces hôpitaux d'enseignement ont augmenté partout au Canada?

Mme Park: Vous parlez bien des subventions versées par le gouvernement fédéral, par exemple par le truchement des conseils subventionnaires, le Conseil de recherches médicales, le CRSNG? Je n'ai pas les chiffres sous les yeux.

Le président: Lorsque vous aurez répondu à la question du sénateur Tkachuk, pourriez-vous nous dire, en termes simples, la différence qui existe entre la recherche fondamentale et call "research infrastructure"? I am assuming "infrastructure" means buildings and equipment, but I should like that clarified for the record.

First, answer Senator Tkachuk's questions. You can then answer my supplementary question.

Ms Park: Perhaps I misunderstood the initial question. I thought you were referring to research money generally to universities and research hospitals and whether it was increasing.

As far as federal support for research itself is concerned, that is done primarily through the granting councils, the Medical Research Council and the Natural Science and Engineering Research Council. Like other government agencies, they were affected by deficit reduction. There were some reductions in the amount of expenditures to universities and research hospitals through those agencies. Efforts were made during program review to ensure that they were not affected more than others, but they were part of the general reduction in federal spending. They were affected to some extent.

The research infrastructure that we are talking about is, as you say, essentially things such as laboratories and equipment and, increasingly, things like databases and so forth, which have deteriorated over the years. They have not had much new investment and the granting councils do not provide much in the way of support for research infrastructure. They are precluded from doing that. This is something new that the government would be doing, namely, putting money into research infrastructure to address a gap in the existing support system.

Senator Tkachuk: Pure research money to universities has been going down?

Ms Park: A bit.

Mr. Dodge: I believe that, over the course of the program review period, there will be a decline of about \$100 million annually in the funding provided by the MRC.

Senator Tkachuk: A decline?

Mr. Dodge: Yes, a decline of about \$100 million.

Senator Tkachuk: Over the last four years, it has been quite substantial.

Mr. Dodge: By the end of the period, it will be about \$100 million a year lower than it was in 1993-94.

Senator Tkachuk: The Dean of Medicine from the University of Saskatchewan, who was representing the 16 universities, said that it was actually at crisis proportions. They were very concerned about the actual brain drain of the top research people away from their hospitals to places such as continental United States, Europe, Hawaii, and other places.

I am interested in this Canada Foundation for Innovation, which I do not quite understand. You are giving \$800 million to a non-profit corporation, namely, the Canada Foundation. Will the investments from that \$800 million be used only once? Is this is a

l'infrastructure de recherche? Je suppose que par infrastructure, il faut entendre bâtiments et équipement, mais j'aimerais que ce soit précisé dans le compte rendu.

Répondez d'abord à la question du sénateur Tkachuk, puis vous répondrez à ma question supplémentaire.

Mme Park: J'ai peut-être mal compris la première question. Je croyais que vous parliez des subventions de recherche versées aux universités et aux hôpitaux et que vous demandiez si ce montant avait augmenté.

Les subventions fédérales sont accordées surtout par le truchement des conseils subventionnaires comme le Conseil de recherches médicales et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Comme tous les autres organismes gouvernementaux, ces conseils sont touchés par la réduction du déficit. Les sommes versées aux universités et aux hôpitaux de recherche par ces organismes ont diminué. Dans le cadre de l'examen des programmes, on a vu à ce que ces organismes ne soient pas plus touchés que les autres, mais ils ont connu leur part de réductions des dépenses fédérales. Ils ont donc été touchés dans une certaine mesure.

Pour ce qui est de l'infrastructure de recherche, il s'agit bien, comme vous l'avez dit, de laboratoires et d'équipement et, de plus en plus, de bases de données, qui se sont détériorés avec le temps. Il n'y a pas eu beaucoup de nouveaux investissements et les conseils subventionnaires n'ont pas beaucoup contribué à l'infrastructure de recherche. Cela ne leur est pas permis. Ce serait une nouveauté pour le gouvernement que de subventionner l'infrastructure de recherche pour combler la lacune qui existe dans ces systèmes de soutien.

Le sénateur Tkachuk: Les subventions versées aux universités pour la recherche fondamentale ont diminué?

Mme Park: Un peu.

M. Dodge: Pendant l'examen des programmes, les fonds versés par le CRM ont diminué d'environ 100 millions de dollars par année.

Le sénateur Tkachuk: Il s'agit d'une diminution?

M. Dodge: Oui, d'environ 100 millions de dollars.

Le sénateur Tkachuk: Sur une période de quatre ans, cela représente une diminution très importante.

M. Dodge: À la fin de la période, le montant sera d'environ 100 millions de dollars de moins par année qu'en 1993-1994.

Le sénateur Tkachuk: Le doyen de la Faculté de médecine de l'Université de Saskatchewan, qui représentait 16 universités, a déclaré que la situation avait pris des proportions de crise. Dans le domaine de la recherche, on s'inquiète de l'exode des cerveaux, de ce que les meilleurs chercheurs quittent les hôpitaux pour partir vers les États continentaux des États-Unis, l'Europe, Hawaii et ailleurs.

Je m'intéresse à cette Fondation canadienne pour l'innovation, même si je ne comprends pas très bien de quoi il s'agit. Vous versez 800 millions de dollars à une société à but non lucratif, la Fondation canadienne. S'agit-il d'un investissement ponctuel? one-time gift and then they are on their own? Is that the way this will work?

Mr. Dodge: Yes, this is a one-time gift or endowment to establish the foundation.

However, the foundation would not simply restrict its grants to the interest it earns on the \$800 million. It would use capital over a period of probably five years. Obviously, a future government might see fit to grant additional capital.

The main difference between how this foundation will operate and how we have operated in the past is that The Canada Foundation for Innovation will operate much as a private foundation, providing only partial funding for any given project. The whole idea is that the institution, the provincial governments, and, in particular, the private sector will partner to put together enough money for any individual investment that is made. The partnership idea is really the new and innovative part of this.

Mr. Campbell: Senator, we in the House of Commons hear from people in the research sector and get their reaction to this budget. The brain drain you spoke about, which is a real concern in the research community, is a function perhaps not just of research dollars and whether they are available from time to time but also of what is perceived as a declining base in research infrastructure. There are obviously two parts to doing research: the dollars to carry out the research and the infrastructure in which to carry it out. What is unique about this program is that, for the first time in a very long time, it focuses on restoring spending in the area of research infrastructure.

Even with the declines which are regrettably required to address deficit concerns and even with the decline in pure research dollars, this is new money for research infrastructure, which a very important shot in the arm to keep those jobs here.

Senator Tkachuk: Was the government not spending any money on research infrastructure previous to this?

Mr. Campbell: As I understand it, the granting councils were precluded from funding research infrastructure as opposed to pure research.

Ms Park: A very small proportion of moneys provided by the granting councils is in the form of equipment grants. In the way they are set up, they do not get into that area.

Mr. Campbell: As well, there was some money within the infrastructure programs set aside for that kind of research infrastructure, but this is the first program directed specifically to research infrastructure, where they do not have to compete within that fund with other kinds of infrastructure.

Senator Stewart: I conclude from the wording of clause 18 that the bill does not appropriate money.

Mr. Jewett: Yes, it does.

Senator Stewart: In what clause?

Mr. Jewett: Part XI, the last clause of the bill, clause 94.

Vous donnez l'argent d'un seul coup et ils se débrouillent par après? Cela fonctionne de cette façon?

M. Dodge: Oui, il s'agit d'une dotation ponctuelle pour établir la fondation.

Toutefois, la fondation ne se limitera pas simplement aux intérêts qu'elle gagne sur les 800 millions de dollars pour verser les subventions. Elle pourra également utiliser son capital sur une période d'environ cinq ans. Bien sûr, un gouvernement futur jugera peut-être nécessaire d'octroyer des fonds supplémentaires.

La grande différence entre le fonctionnement de cette fondation et ce qui existait auparavant, c'est que la Fondation canadienne pour l'innovation fonctionnera comme une fondation privée et ne versera qu'une partie du financement des projets. Le but, c'est que l'établissement, les gouvernements provinciaux et, plus particulièrement, le secteur privé, paieront chacun leur part de l'investissement en partenariat. Ce qui est nouveau dans ce projet, c'est cette idée de partenariat.

M. Campbell: Sénateur, à la Chambre des communes, nous entendons des gens du secteur de la recherche et nous constatons leur réaction à ce budget. Cet exode des cerveaux dont vous parlez, et qui pose un problème réel aux chercheurs, ne dépend peut-être pas seulement de l'argent consacré à la recherche et de la disponibilité de ces sommes, mais aussi du déclin que perçoivent les chercheurs de l'infrastructure de recherche. Pour faire de la recherche, il faut bien sûr deux choses. L'argent et l'infrastructure. Ce qui est particulier à ce programme, c'est que, pour la première fois depuis bien longtemps, on recommence à réinvestir dans l'infrastructure de recherche.

Malgré les réductions qui sont malheureusement nécessaires pour régler le problème du déficit et malgré la diminution des subventions à la recherche fondamentale, ce sont de nouvelles sommes destinées à l'infrastructure de recherche, ce qui contribuera grandement à conserver ici ces emplois.

Le sénateur Tkachuk: Le gouvernement n'investissait pas dans l'infrastructure de recherche auparavant?

M. Campbell: D'après ce que je sais, les conseils subventionnaires pouvaient subventionner la recherche pure, mais pas l'infrastructure de recherche.

Mme Park: Une faible partie seulement des sommes versées par les conseils subventionnaires le sont sous forme de subventions d'équipement. De par leur constitution, les conseils ne s'occupent pas de cette question.

M. Campbell: Également, des sommes ont été réservées à ce type d'infrastructure de recherche dans le cadre des programmes d'infrastructure. C'est le premier programme qui s'adresse plus particulièrement à l'infrastructure de recherche et dans lequel il n'y a pas de concurrence avec d'autres types d'infrastructure.

Le sénateur Stewart: D'après le libellé de l'article 18, je suppose que le projet de loi n'entraîne pas d'allocation de crédits.

M. Jewett: Au contraire.

Le sénateur Stewart: Dans quel article?

M. Jewett: À la partie XI, au dernier article du projet de loi, l'article 94.

Mr. Dodge: Page 58, senator.

Senator Stewart: Therefore, this was introduced in the other place with a royal recommendation.

Following up on a question Senator Tkachuk was asking about money for research, particularly medical research, we were told that there has been something of a decline in the amount of money being transferred for that particular purpose. We were told that the money was not being transferred specifically for research infrastructure. Is there anything in the Established Program Financing Act that prohibits the use of money originating from a federal source or sources being used for the construction in a province of, let us say, medical research infrastructure?

Mr. Dodge: Absolutely not. That money is transferred to the provinces. Indeed, under the old EPF or under the CHST, as it now is, the province has absolute discretion over how that money is used.

Senator Stewart: Although there was no specific money for research infrastructure, there was money going to the provincial authorities, some of which they could have used for that purpose.

Mr. Dodge: Absolutely.

Senator Stewart: How is the foundation to deal with eligible recipients? Let us say we are dealing with an eligible recipient within Nova Scotia. Does the foundation transfer the grant directly to Dalhousie University, for example, or does it transfer it to the provincial government in the province of Nova Scotia which in turn transfers it to the university?

Mr. Dodge: Directly to the institution, senator.

Senator Stewart: And this is consistent with the provisions of the Constitution Act relative to education.

Mr. Dodge: It is.

As you will recall, prior to 1977 we had the EPF. We used to have a capital grants program which was instituted right after the Second World War and operated until the mid-1970s. As well, we had grants in support of university operations. We had a cost-sharing arrangement. That cost-sharing arrangement was not the most efficient in that it encouraged the use of 50-cent dollars in ways that were not necessarily the most effective, and so we moved to the EPF system. At that point, we did away with the capital grants. However, we have had a long history in the federal government of capital grants to the institutions.

Senator Stewart: I and, I think, Senator Tkachuk before me were talking about money for medical research infrastructure. Is there anything in the bill which indicates or mandates what part is to go for medical research as against other research infrastructure?

Mr. Dodge: No, there is not, senator. Indeed, we drafted this bill in a way that that onus is on the foundation.

M. Dodge: À la page 58, sénateur.

Le sénateur Stewart: Ce projet de loi a donc été déposé à l'autre endroit avec une recommandation royale.

Permettez-moi de revenir à une question du sénateur Tkachuk, au sujet des subventions de recherche, surtout de la recherche médicale. On nous a dit que les sommes transférées à cette fin avaient diminué. On nous a dit également que, dans le transfert, il n'était pas précisé que l'argent doit servir à l'infrastructure de recherche. Existe-t-il une disposition de la Loi sur le financement des projets établis qui interdise de consacrer à l'infrastructure de recherche médicale dans une province, par exemple, l'argent venant d'une source fédérale ou d'autres sources.

M. Dodge: Pas du tout. L'argent est transféré aux provinces. En fait, sous le régime de l'ancien FPE ou des nouveaux transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux, c'est-à-dire le nouveau régime, la province a un contrôle absolu sur l'utilisation de l'argent.

Le sénateur Stewart: Même s'il n'existait pas de subventions réservées à l'infrastructure de recherche, les autorités provinciales recevaient de l'argent dont elles auraient pu utiliser une partie à cette fin, n'est-ce pas?

M. Dodge: Tout à fait.

Le sénateur Stewart: Comment la fondation traitera-t-elle les bénéficiaires admissibles? Supposons qu'il y ait un bénéficiaire admissible en Nouvelle-Écosse. La fondation transférera-t-elle l'argent directement à l'Université de Dalhousie, par exemple, ou au gouvernement de la Nouvelle-Écosse qui, à son tour, donnera l'argent à l'université?

M. Dodge: Sénateur, l'argent sera donné directement à l'établissement.

Le sénateur Stewart: Et c'est conforme aux dispositions de la Loi constitutionnelle en matière d'éducation?

M. Dodge: Oui.

Avant 1977, nous avions le FPE. Nous avions également un programme de subventions d'investissement, créé juste après la Seconde Guerre mondiale, qui a été en vigueur jusqu'au milieu des années 70. En outre, les universités recevaient des subventions de fonctionnement. Nous avions des ententes de partage des coûts. Ce dernier mécanisme n'était pas idéal puisqu'il encourageait l'utilisation de la moitié de l'argent de façon pas toujours efficace. C'est pourquoi nous avions mis en place le régime de FPE. Nous nous étions débarrassés des subventions d'investissement. Toutefois, le gouvernement fédéral accorde depuis longtemps des subventions d'investissement aux institutions.

Le sénateur Stewart: Tout comme le sénateur Tkachuk avant moi, je parlais de l'argent consacré à l'infrastructure de recherche médicale. Existe-t-il une disposition du projet de loi qui indique, de façon obligatoire ou non, quelle part des sommes doit servir à la recherche médicale et quelle autre à l'infrastructure de recherche?

M. Dodge: Non, sénateur. En fait, dans la rédaction de ce projet de loi, nous avons confié cette tâche à la fondation. Senator Stewart: Given the fact that I am sure some research was done to ascertain the need for the program, do you have any figure in mind that would be predictive? Is it likely, given what you know, that a quarter of the money will go to support medical research infrastructure or is it a half? Do we have any idea? Is it blind insofar as that is concerned?

Mr. Dodge: That is correct. The foundation should be sensitive to the regional needs of the country. We have allowed, for any particular investment, the foundation to take up to 50 per cent of it, in large part, to try to ensure that those institutions that have less access to private grants will have access to a reasonable share of research facilities. This is a merit-based operation.

Mr. Campbell: On behalf of the government, I would add that we would prefer to refer to it as "agnostic" rather than "blind."

Senator Stewart: In some circles, that might not be regarded as a great improvement in language.

The directors will be of great importance. I am looking at the transfer into this statute from the Canada Business Corporations Act, in clause 8, where we are told that subsection 105(1) of that act will apply in the case of qualifications of the directors. What are the required qualifications of directors?

Ms Mary Ellen Cavett, Counsel, General Legal Services, Department of Finance: Senator, subsection 105(1) of the Canada Business Corporations Act sets out the qualifications of a director, and it states that persons are disqualified from being a director of a corporation if they are less than 18 years of age; if they are of unsound mind and have been so found by a court in Canada or elsewhere; if they are a person who is not an individual — in other words, a corporation — or if a person has the status of a bankrupt. Anyone who falls into any of these categories is disqualified from being a director.

Senator Stewart: We have eliminated certain persons from being eligible. Aside from that, what other criteria would operate in the selection of the directors? Is there any other guidance for the Governor in Council?

Ms Cavett: Clause 11 at page 7 states:

The appointment of directors shall be made

- (a) to ensure, as far as possible, that at all times approximately one half of the directors will be representative of persons engaged in research and one half representative of the business community or non-profit organizations; and
- (b) having regard to the desirability of having directors drawn from various regions of Canada.

Senator Stewart: I remember seeing something in the bill relative to citizenship and residency in Canada. I am looking at clause 11. I gather that a director must be a resident of Canada.

Ms Cavett: Subclause 9(2) at page 5 does specify some additional criteria for the appointment of directors. It states that the directors who will be appointed by members — in other words, the directors who are not appointed by the government —

Le sénateur Stewart: Je suis certain que des recherches ont été faites pour vérifier la nécessité d'un tel programme. Avez-vous des chiffres qui permettraient de faire des prévisions? D'après ce que vous savez, est-il probable que le quart de l'argent servira à l'infrastructure de recherche médicale, ou plutôt la moitié? En a-t-on une idée? Agit-on à l'aveuglette dans ce cas?

M. Dodge: C'est exact. La fondation doit tenir compte des besoins régionaux du pays. Pour chaque investissement, nous avons permis à la fondation de réserver 50 p. 100 du montant pour voir à ce que les établissements qui sont les moins admissibles aux subventions privées puissent avoir accès à une part raisonnable des installations de recherche. Cela se fonde sur le mérite.

M. Campbell: Au nom du gouvernement, j'ajoute que nous préférerions parler d'agnosticisme plutôt que de cécité.

Le sénateur Stewart: D'aucuns diront que votre correction n'est pas une très grande amélioration.

Les administrateurs joueront un rôle très important. Passons à l'application des dispositions de la Loi canadienne sur les sociétés par actions. À l'article 8, on nous dit que le paragraphe 105(1) de cette loi s'appliquera aux qualités des administrateurs. Quelles sont ces qualités?

Mme Mary Ellen Cavett, conseillère juridique, Services juridiques généraux, ministère des Finances: Sénateur, on trouve au paragraphe 105(1) de la Loi canadienne sur les sociétés par actions la liste des qualités des administrateurs. On y dit que ne peuvent être administrateurs les particuliers de moins de 18 ans, les faibles d'esprit qui ont été reconnus comme tels par un tribunal même étranger, les personnes autres que les particuliers — autrement dit, les sociétés — et les personnes qui ont le statut de failli. Toutes les personnes appartenant à ces catégories ne peuvent être administrateurs.

Le sénateur Stewart: Nous disons que certaines personnes sont exclues. Outre cela, à partir de quels autres critères choisira-t-on les administrateurs? Le gouverneur en conseil appliquera-t-il d'autres lignes directrices?

Mme Cavett: On peut lire à l'article 11, page 7:

Les administrateurs sont choisis:

- a) d'une part, de façon à assurer, autant que faire se peut, qu'à tout moment environ la moitié des administrateurs représentent des personnes se consacrant à la recherche et le reste, les milieux d'affaires ou les organisations sans but lucratif;
- b) d'autre part, compte tenu de l'opportunité d'assurer la représentation des diverses régions du Canada.

Le sénateur Stewart: Je me souviens avoir vu dans le projet de loi des dispositions sur la citoyenneté et la résidence au Canada. Si je regarde l'article 11, je suppose que l'administrateur doit résider au Canada.

Mme Cavett: Le paragraphe 9(2) à la page 5 précise quels autres critères s'appliquent à la nomination des administrateurs. On dit que les administrateurs nommés par les membres — autrement dit, ceux qui ne sont pas nommés par le

must be resident in Canada. That provision is in the Canada Business Corporations Act.

Senator Stewart: There will be a certain amount of co-opting.

Ms Cavett: I am afraid I do not follow you, senator.

Senator Stewart: You say "the directors who are appointed by the members," so that is co-option.

Mr. Jewett: I do not think so. The structure of this, senator, is that the members are necessary to form the corporation, and they go on from there. It is a necessary appointing process in these circumstances when we are setting up an arm's-length corporation.

Ms Cavett: In a for-profit corporation, the shareholders of that corporation appoint the directors. Similarly, in a not-for-profit corporation, the members are, in effect, the shareholders, and one of their responsibilities is to appoint the directors.

Senator Stewart: How many of the directors could be persons who are not residents of Canada?

Ms Cavett: In the way the legislation is drafted, each director must be a resident of Canada.

Senator Stewart: What confused me is that it says "six persons who are resident in Canada." Then I read over here, "ceases to be a resident of Canada." I am wondering if the bill is not repetitious.

Ms Cavett: Out of an abundance of caution, we wanted to make it quite clear that one of the disqualifications obviously was ceasing to be a resident.

Senator Tkachuk: Are there regional quotas?

Ms Cavett: No.

Senator Tkachuk: Will that be taken into account?

Mr. Jewett: As was just read, the appointment of directors shall be made having regard to the desirability of having directors drawn from the various regions of Canada. It is a general direction.

Senator Tkachuk: How many directors would that be?

Ms Cavett: There will be a total of 15 directors.

Senator Tkachuk: That means one from the Prairies, one from B.C., one from the Maritimes, and the rest from Ontario and Quebec, Toronto specifically.

Ms Cavett: It would be up to the members to determine from what regions directors should be appointed. The members are required to meet this legislative provision, so the members, in selecting the eight non-governmentally appointed directors, would be required to ensure that the directors were appointed having regard to the various regions of Canada.

gouvernement — doivent résider au Canada. Cette disposition se trouve également dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions.

Le sénateur Stewart: Il y aura donc une certaine mesure de cooptation.

Mme Cavett: Je ne suis pas certaine de bien vous comprendre, sénateur

Le sénateur Stewart: Vous dites «les directeurs qui sont nommés par les membres». C'est de la cooptation.

M. Jewett: Je ne le crois pas. Ce que l'on dit, sénateur, c'est qu'il est nécessaire d'avoir des membres pour former la société et le reste en découle. Il est nécessaire de nommer les membres de cette façon, lorsqu'on veut créer une société indépendante.

Mme Cavett: Dans une société à but lucratif, les actionnaires nomment les administrateurs. De la même manière, dans une société sans but lucratif, les membres sont effectivement les actionnaires et l'une de leurs responsabilités est de nommer les administrateurs.

Le sénateur Stewart: Combien d'administrateurs pourraient ne pas résider au Canada?

Mme Cavett: D'après le libellé de la loi, chaque administrateur doit résider au Canada.

Le sénateur Stewart: Ce que je ne comprends pas, c'est qu'on dit «six personnes — qui résident au Canada —». Puis, on lit aussi: «il cesse de résider au Canada». Je me demande s'il n'y a pas répétition.

Mme Cavett: Pour faire preuve de la plus grande prudence, nous voulions qu'il soit bien clair que l'une des raisons pour lesquelles un administrateur ne pouvait conserver son poste c'est s'il cessait de résider au Canada.

Le sénateur Tkachuk: Y a-t-il des contingents par région?

Mme Cavett: Non.

Le sénateur Tkachuk: En tiendra-t-on compte?

M. Jewett: Comme on vient de le lire, la nomination des administrateurs se fera en tenant compte de l'opportunité de nommer des administrateurs provenant des diverses régions canadiennes. C'est une orientation générale.

Le sénateur Tkachuk: Combien d'administrateurs y aurait-il?

Mme Cavett: Il v aura 15 administrateurs en tout.

Le sénateur Tkachuk: Ce qui veut dire un des Prairies, un de la Colombie-Britannique, un des provinces maritimes, et les autres de l'Ontario et du Québec, de Toronto en particulier.

Mme Cavett: Il incombera aux membres de décider de quelles régions les administrateurs devraient provenir. Les membres sont tenus de respecter cette disposition législative, si bien qu'en choisissant les huit administrateurs qui ne seront pas nommés par le gouvernement, il leur faudra veiller à ce que les directeurs soient nommés en tenant compte des diverses régions canadiennes.

Senator Stewart: As an example of pedantry, Mr. Chairman, look at clause 13(2). "Upon this Act receiving royal assent..." You do not give royal assent to an act; you give royal assent to a bill. I do not want lawyers in other countries sniffing at our draftsmanship.

The Chairman: Just to finish off on the board of directors, am I correct in saying that no announcements have been made with respect to the makeup of the board? I believe I am correct on that.

Mr. Dodge: Not quite, because the government has indicated its intent that Dr. Evans, who has been acting as the guiding hand to try to get things going —

The Chairman: Dr. John Evans, the former president of the University of Toronto?

Mr. Dodge: That is right. It would be the intent of the government to appoint Dr. Evans as chairman. He has so agreed.

Senator Tkachuk: Does he get paid?

Mr. Dodge: Yes.

Senator Tkachuk: How much?

Ms Park: He has declined to be paid.

Mr. Dodge: Directors are paid.

Senator Tkachuk: What are they paid?

Ms Park: There is a provision in the legislation which will allow directors to be paid if they wish to be paid, and that would be set through regulation.

Senator Tkachuk: So they can set their own rate?

Ms Park: No, we would have to do it through regulation. They cannot set their own rate. In the case of Dr. Evans, he has decided for his own reasons that he does not wish to receive remuneration.

Senator Tkachuk: He is a great Canadian.

The Chairman: If there are no other questions on Bill C-93, could I have a motion to dispense with a clause-by-clause examination?

Senator Kelleher: I so move.

The Chairman: Could I have a motion to report the bill back unamended?

Senator Kelleher: I so move.

The Chairman: Is the motion adopted?

Hon. Senators: Agreed.

Thank you very much, Mr. Dodge, Mr. Campbell, and colleagues.

Honourable senators, we will move now to Bill C-37. This bill is to implement an agreement of tax treaties with the Russian Federation, South Africa, Tanzania, India and the Ukraine. We have dealt with similar bills in the past.

Le sénateur Stewart: Si vous voulez voir un exemple de pédantisme, monsieur le président, regardez l'article 13(2). «Dès la sanction de la présente loi, [...]» On ne donne pas la sanction royale à une loi, c'est un projet de loi qui reçoit la sanction royale. Je ne voudrais pas que notre style de rédaction administrative puisse faire tiquer des juristes d'autres pays.

Le président: Pour conclure au sujet du conseil d'administration, est-il exact qu'aucune annonce n'a encore été faite au sujet de sa composition? Je crois que c'est bien c'est le cas.

M. Dodge: Pas vraiment, puisque le gouvernement a dévoilé son intention de faire en sorte que M. Evans, qui a un peu agi à titre de maître à penser...

Le président: M. John Evans, l'ancien président de l'Université de Toronto?

M. Dodge: Exactement. Le gouvernement aurait l'intention de nommer le Dr Evans à la présidence. Il a accepté.

Le sénateur Tkachuk: Sera-t-il rémunéré?

M. Dodge: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Combien?

Mme Park: Il a renoncé à toute rémunération.

M. Dodge: Les administrateurs sont rémunérés.

Le sénateur Tkachuk: Combien gagnent-ils?

Mme Park: La loi renferme une disposition qui autorise les administrateurs à toucher une rémunération s'ils le désirent, et cela sera établi par voie de réglementation.

Le sénateur Tkachuk: Ils peuvent donc fixer leur propre rémunération?

Mme Park: Non, nous aurions à le faire par règlement. Ils ne peuvent pas fixer leur traitement. Dans le cas de M. Evans, il a décidé pour des raisons qui le concernent qu'il ne souhaite pas être payé.

Le sénateur Tkachuk: Voilà un grand Canadien.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions sur le projet de loi C-93, pourrait-on présenter une motion pour ne pas procéder à l'étude article par article?

Le sénateur Kelleher: Je le propose.

Le président: Pourrait-on présenter une motion pour faire rapport du projet de loi sans modification?

Le sénateur Kelleher: Je le propose.

Le président: La motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

similaires.

Je vous remercie beaucoup, messieurs Dodge et Campbell ainsi que les collègues qui vous accompagnent.

Honorables sénateurs, nous allons entamer l'étude du projet de loi C-37 qui a pour objet la mise en oeuvre des conventions fiscales signées avec la Russie, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Inde et l'Ukraine. Nous avons déjà étudié des projets de loi

Mr. Dodge, TransCanada Pipelines has been canvassing the committee rather ardently. Perhaps someone in their opening remarks could explain that corporation's specific interest in the bill. I have a general understanding, but I would like to understand it in detail.

Senator Kelleher: It is a pipeline project.

The Chairman: I know it is a pipeline project and I am delighted that a Canadian company is doing it, but I am not clear on the direct benefits for Canada.

Mr. Dodge: I will hit the highlights and then I will ask Mr. Déry to deal with the specific question you have raised, Mr. Chairman.

The five treaties contained in Bill C-37, like our 57 existing treaties, are aimed at preventing two major problems, as you know, which are double taxation and tax evasion. The treaties naturally vary from country to country, but all are patterned on the Model Double Taxation Convention of the OECD. Broadly speaking, they reduce the levels of withholding tax on various types of income with a view to encouraging investment and providing relief from double taxation through a variety of exemptions and credits.

Mr. Chairman, it is not worthwhile to go through all the details, but what we are really trying to do in these treaties, as in all others, is to provide generally that dividends may be taxed in the source countries at varying minimum rates. In the case of inter-company dividends, the rate is often reduced if the company receiving the dividends holds certain equity interest in the company paying the dividend.

A second major thrust is to ensure that companies are unable to lower their taxes merely by establishing branches in Canada or in other countries. To accomplish this, branch tax rates have been set parallel to the rates for inter-company dividends. They also set up various tax rates on interest payments by a resident of one country to a resident of another and, most important, address the taxation of royalty payments and pensions.

These treaties should not result in any revenue loss for Canada. Indeed, Canada will benefit not only from the lower withholding tax rates and other concessions by our co-signatories but also from the stimulus that these treaties will give to trade and investment.

I will ask Mr. Déry to address your particular question, Mr. Chairman.

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Department of Finance: The Songo Songo project in Tanzania was raised by TransCanada Pipelines. The with Tanzania was signed in late 1995. In TCPL's bid for the project in Tanzania, they knew that negotiations had been going on for a number of months, not years, and they took that into account in their bidding. They realize that the treaty will be in force only from January 1 of the year after the treaty has been ratified. We are now in 1997 and time is running out. For the provisions to apply in 1998, the treaty

Monsieur Dodge, TransCanada Pipelines a sollicité assidûment le comité. Dans sa déclaration liminaire, quelqu'un pourrait peut-être expliquer ce qui dans ce projet de loi intéresse particulièrement cette société. J'en ai une idée générale, mais j'aimerais obtenir des précisions pour mieux comprendre.

Le sénateur Kelleher: C'est un projet de pipeline.

Le président: Je le sais et je suis heureux qu'une société canadienne s'en charge, mais je ne vois pas très bien quels sont les avantages directs pour le Canada.

M. Dodge: Je vais présenter les faits saillants puis je demanderai à M. Déry de répondre à la question précise que vous avez soulevée, monsieur le président.

Les cinq traités contenus dans le projet de loi C-37, comme nos 57 traités actuels, visent à éviter deux grands problèmes, comme vous le savez, soit la double imposition et l'évasion fiscale. Naturellement, les traités varient d'un pays à l'autre, mais tous s'inspirent du modèle de convention de double imposition préparé par l'OCDE. Grosso modo, ils réduisent les niveaux de retenues d'impôt sur divers types de revenus afin d'encourager l'investissement et d'alléger le fardeau de la double imposition au moyen de diverses formes d'exonérations et de crédits.

Monsieur le président, rien ne sert d'aller dans les détails, mais ce que nous essayons au fond de réaliser dans ces traités, comme dans les autres, c'est de faire en sorte que des dividendes puissent être imposés dans les pays d'origine à des taux minimums variables. Dans le cas des dividendes intersociétés, le taux est souvent réduit si la société qui touche les dividendes détient des capitaux propres dans la société qui verse les dividendes.

Un deuxième grand objectif consiste à s'assurer que les sociétés ne peuvent réduire leurs impôts en établissant tout simplement des succursales au Canada ou dans d'autres pays. Pour ce faire, des taux d'impôts de succursales ont été établis en parallèle avec les taux des dividendes intersociétés. On a établi aussi divers taux d'imposition sur les paiements d'intérêts par un résidant d'un pays à un résidant d'un autre pays, et ce qui importe encore plus, c'est qu'il est question de l'imposition des paiements de redevances et des pensions.

Ces traités ne devraient entraîner aucune perte de recettes pour le Canada. Bien sûr, le Canada bénéficiera non seulement de l'abaissement des taux des retenues fiscales et d'autres concessions accordées par les pays cosignataires mais aussi parce que ces traités vont stimuler le commerce et l'investissement.

J'invite M. Déry à répondre à votre question, monsieur le président.

M. Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Division de la législation fiscale, ministère des Finances: Le projet Songo Songo en Tanzanie a été évoqué par TransCanada Pipelines. Le traité avec la Tanzanie a été signé à la fin de 1995. Dans la soumission de TransCanada Pipelines pour le projet en Tanzanie, on savait que des négociations se poursuivaient depuis des mois, et non pas des années, et on en a tenu compte dans la soumission. On avait compris que le traité n'entrerait en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant la ratification du traité. Nous

must be ratified sometime in 1997, which does not leave much time for ratification to occur.

The two main benefits to TransCanada Pipelines will be, first, a reduction of the withholding tax on dividends that it will receive eventually from Tanzania and, second, once a treaty is in force, those dividends will be patriated tax-free in Canada.

The Chairman: We do one of these bills about every 18 months. We are always told how it takes months, if not years, to negotiate these treaties. Since they all are based, as Mr. Dodge said, on a common and simple set of principles, the OECD rules, what is the problem? Is this just the general speed with which international negotiations are carried on? If that is the answer, I am glad I have never been on the external affairs side of the government. Or is it something that is genuinely complicated?

Mr. Déry: It varies from one negotiation to another. One of the standard problems in all the countries I have visited is the lack of people available to work on these negotiations. Most of them are involved in 20 or 30 negotiations at one time.

The Chairman: You make it sound as though these negotiations are very complicated. There is a basic set of OECD principles, as Mr. Dodge points out. The principles are basically the same everywhere. What makes it so complicated?

Mr. Déry: There is a number of complicating factors. Canada bases its model on the OECD model, as do most countries around the world. However, we also adapt it to suit our own Canadian tax system. These departures from the OECD have to be explained, and we have to convince the treaty partners that those changes are good for them as well as for us.

Some countries have departures in other areas. Sometimes a country will insist on rates lower than Canada is prepared to give or they insist on rates that are so high that there is no point in having a treaty. Some countries will insist on far-reaching taxpayer provisions where we will have to give a tax credit for taxes which have not been paid. There is a number of factors.

Some of the negotiations we conclude in one week. We try to do that more and more. After the negotiations, there is the translation into at least French and English and, very often, into a third language. From my experience, the third-language translation will take more than a year. There are all kinds of reasons for the delays, and delays exist in all countries around the world.

Senator Kelleher: I will be brief in light of the fact that I already spoke in the chamber this afternoon in favour of the bill. It behooves me not to be too critical at this point. I just thought I would set at ease the mind of the deputy minister.

sommes maintenant en 1997 et le temps presse. Pour ce qui est des dispositions qui s'appliqueront en 1998, le traité doit être ratifié en 1997, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps pour procéder à cette ratification.

Les deux grands avantages pour TransCanada Pipelines seront, d'abord une réduction des impôts retenus à la source sur les dividendes que cette société touchera tôt ou tard de la Tanzanie et, deuxièmement, une fois le traité en vigueur, ces dividendes seront rapatriés en franchise d'impôt au Canada.

Le président: Nous étudions ce genre de projets de loi tous les 18 mois environ. On nous dit tout le temps qu'il faut des mois sinon des années pour les négocier. Étant donné que, comme l'a dit M. Dodge, ils reposent tous sur un ensemble de principes assez simples, les règles de l'OCDE, quel est le problème? Est-ce simplement le rythme auquel avancent les négociations internationales? Si c'est le cas, je suis heureux de n'avoir jamais eu à m'occuper des questions relatives aux affaires étrangères du gouvernement. Ou est-ce que cela tient à un aspect vraiment complexe?

M. Déry: Il n'y a pas deux séries de négociations semblables. L'un des problèmes courants dans tous les pays que j'ai visités, c'est le peu de personnes dont on dispose pour travailler à ces négociations. La plupart d'entre elles participent simultanément à une vingtaine ou à une trentaine de négociations.

Le président: Vous donnez l'impression que ces négociations sont extrêmement compliquées. Il existe un ensemble de principes de base de l'OCDE, comme le dit M. Dodge. Ces principes sont essentiellement les mêmes partout. Qu'est-ce qui fait que c'est si compliqué?

M. Déry: Il y a un certain nombre de facteurs qui compliquent les choses. Le Canada s'inspire du modèle de l'OCDE, comme le font la plupart des autres pays. Toutefois, nous l'adaptons aussi à notre propre régime fiscal. Ces dérogations par rapport à l'OCDE doivent être expliquées, et nous devons convaincre les partenaires au traité que ces changements sont tout aussi bons pour eux que pour nous.

Certains pays s'écartent du modèle dans d'autres domaines. Parfois, un pays exige des taux inférieurs à ce que le Canada est prêt à consentir ou encore des taux si élevés que le traité perd toute sa raison d'être. Certains pays exigent des dispositions relatives aux contribuables qui sont si larges que nous aurons à accorder un crédit d'impôt pour des impôts qui n'ont même pas été payés. Il existe différents facteurs.

Dans certains cas, les négociations sont conclues en une semaine. Nous essayons de le faire de plus en plus. Une fois les négociations terminées, les documents doivent être traduits au moins en français et en anglais, et très souvent dans une troisième langue. D'après mon expérience, la traduction dans cette troisième langue prend plus d'un an. Toutes sortes de raisons expliquent les retards, et il y a des retards dans tous les pays.

Le sénateur Kelleher: Je serai bref étant donné que j'ai déjà pris la parole au Sénat cet après-midi pour appuyer le projet de loi. Il est de mon devoir de ne pas me montrer trop critique pour l'instant. J'ai voulu simplement rassurer le sous-ministre.

Having said that, there is one little detail I would like to bring to the attention of the committee. It brings us back to the favoured theme this morning — the lack of urgency with which the government has treated this bill. I practise law in this area and I know that these bills are quite beneficial to Canada and to our companies which do business abroad. Related bills were passed by the Russian Federation in October 1995, by South Africa in November 1995, by Tanzania in December 1995, by India in January 1996, and by the Ukraine in March 1996.

This comes back to what we said earlier this morning — and I may sound a bit like a broken record. Surely, given the importance of these agreements to Canadian businesses abroad, could we not be a bit more responsive and bring these forward more rapidly than we have done? It appears that we have been somewhat dilatory here. Is that an unfair remark?

Mr. Déry: Senator, the dates to which you refer are the dates on which each of the individual treaties were signed. Canada signed the Russian treaty in September 1995. With regard to the implementing legislation process, it is true that some countries, India for example, was in the position to notify Canada. It was signed in January 1996. At the end of February, they notified us that they had completed all the procedures.

Bill C-37 was introduced in the House in May 1996, which is pretty good, I think.

Senator Kelleher: That is only a year.

Mr. Déry: That is pretty good for the introduction. I can only speak for the department. The legislation for all the treaties was drafted between the end of September 1995 and March 1996. It was introduced in May 1996.

Let me conclude by saying that these types of treaties are important. At the same time, there is other important legislation in the House. My own view is that these treaties should move faster; but that is a decision for those scheduling the legislation.

Mr. Campbell: Mr. Chairman, I have moved back up to the table to repeat what I said during this morning's session in regard to another bill.

The sad reality is that we compete for house time with a great many other priorities of the government. We have some 30 per cent or 40 per cent of all legislation before the House at any given time, but sometimes things take longer because of other priorities that come up from time to time. Therein lies the explanation.

I apologize for that. Obviously, we would like to see these things move along.

The Chairman: We fully appreciate that it is not a departmental issue. The next time we get to this stage we will have the Government House Leader testify. He is clearly the manager of house business.

Cela dit, il y a un petit détail que j'aimerais porter à l'attention du comité. Ce qui nous ramène au thème favori de la matinée, soit le fait que le gouvernement ne considère pas ce projet de loi comme urgent. Je travaille dans ce domaine du droit et je sais que ces projets de loi sont très avantageux pour le Canada et pour nos sociétés qui font affaire à l'étranger. Des projets de loi connexes ont été adoptés par la Russie en octobre 1995, par l'Afrique du Sud en 1995, par la Tanzanie en décembre 1995, par l'Inde en janvier 1996 et par l'Ukraine en mars 1996.

Ce qui nous ramène à ce que nous avons dit ce matin... et vous penserez peut-être que je me répète. Étant donné l'importance de ces ententes pour les sociétés canadiennes qui font affaire à l'étranger, ne pourrions-nous pas être un peu plus sensibles aux besoins du marché et adopter ces projets de loi un peu plus rapidement que nous ne le faisons? Il semble que nous avons fait traîner un peu les choses. Est-ce une remarque injuste?

M. Déry: Sénateur, les dates que vous venez de citer sont celles de la signature des traités individuels. Le Canada a signé le traité avec la Russie en septembre 1995. Pour ce qui est du processus législatif de mise en application, il est vrai que certains pays, comme l'Inde, a été en mesure de notifier le Canada. Le traité a été signé en janvier 1996. À la fin de février, ils nous ont informés qu'ils avaient mené à bien toutes les procédures.

Le projet de loi C-37 a été présenté à la Chambre en mai 1996, ce qui est assez bien, il me semble.

Le sénateur Kelleher: Cela ne fait qu'un an.

M. Déry: C'est pas mal pour ce qui est de la présentation du projet de loi. Je ne peux parler qu'au nom du ministère. La législation correspondant à tous les traités a été rédigée entre la fin septembre 1995 et mars 1996. Le projet de loi a été présenté en mai 1996.

Permettez-moi de conclure en disant que ces types de traités sont importants. Par ailleurs, il y a un d'autres mesures législatives importantes à la Chambre. J'estime personnellement qu'il faudrait légiférer plus rapidement sur ces traités, mais la décision en revient à ceux qui planifient le calendrier législatif.

M. Campbell: Monsieur le président, je suis revenu à la table pour redire ce que j'ai dit au cours de la séance de ce matin à propos d'un autre projet de loi.

La triste réalité, c'est que nous faisons concurrence, pour le temps de la Chambre, à très grand nombre d'autres priorités gouvernementales. Nous avons de 30 à 40 p. 100 de toute la législation dont la Chambre est saisie à un moment ou l'autre, mais parfois les choses sont retardées parce que d'autres priorités se présentent de temps à autre. Voilà l'explication.

J'en suis navré. Évidemment, nous aimerions que cela se fasse plus rapidement.

Le président: Nous comprenons bien que cela ne dépend pas du ministère. La prochaine fois que nous en arriverons à cette étape, nous inviterons le leader du gouvernement à la Chambre à témoigner. C'est évidemment lui qui gère les travaux de la Chambre. Senator Stewart: The plea is that the problem is the time allotted in the House of Commons. Roughly, how many days did the house invest in this bill?

Mr. Campbell: I believe it was one day in the House.

The Chairman: I do know that in the House of Commons Finance Committee it was about 10 or 12 minutes. We have exceeded their limit by about 500 per cent.

Mr. Campbell: Mr. Chairman, the questions during those 12 minutes at the House of Commons Finance Committee were pretty good. I do not mean to challenge your colleagues here, but we are on Question No. 1 nine minutes into this session.

Senator Stewart: Are all of the countries with whom we have these agreements members of the OECD?

Mr. Dodge: No. The Fiscal Affairs Committee of the OECD is basically the world body that works out a model. That model is followed in our negotiations and, indeed, throughout the world in tax negotiations.

I should say that APEC is interested in that, perhaps there ought to be a competitive model. However, this is the one that has served for many, many years.

Senator Stewart: The reason I ask is that reference was made to the OECD earlier. It occurred to me that, perhaps, some of the slowness originated in the fact that some of the countries were not members of the OECD so that, in a sense, they were dealing with fairly new ground.

Mr. Dodge: That can be the case. For example, soon we will be entering into negotiations with Chile. This will be Chile's first taxation agreement. In fact, Chile has chosen Canada because we have a good record of being able to deal with these things, and they wanted to deal with us first.

Senator Stewart: Do we have an agreement with the People's Republic of China?

Mr. Déry: Yes, we do.

Senator Stewart: What about Indonesia?

Mr. Déry: Yes, we do.

Senator Stewart: When the agreements are in place and operative, has our experience always been good?

Mr. Déry: I would say no. This is more a question for Revenue Canada than for the Department of Finance to answer. There have been some difficulties of interpretation with some countries.

Senator Stewart: Could you be a little more specific? What kinds of problems are lurking behind the difficulties of interpretation?

Mr. Déry: I believe the most common one is the question as to whether a treaty partner has the right to levy a tax on technical fees, for example. There is a tendency for a number of countries Le sénateur Stewart: On dit que le problème tient au temps accordé à la Chambre des communes. En gros, combien de jours la Chambre a-t-elle consacré à ce projet de loi?

M. Campbell: Je pense qu'il a été à la Chambre un jour.

Le président: Je sais qu'au comité des finances de la Chambre des communes on y a consacré environ 10 à 12 minutes. Nous les battons d'environ 500 p. 100.

M. Campbell: Monsieur le président, les questions posées au cours de ces 12 minutes au comité des finances de la Chambre des communes ont été très bonnes. Je ne veux pas mettre vos collègues au défi, mais au cours de la présente session voilà neuf minutes que nous consacrons à la question n° 1.

Le sénateur Stewart: Est-ce que tous les pays avec qui nous concluons ces ententes font partie de l'OCDE?

M. Dodge: Non. Le comité des affaires fiscales de l'OCDE est un organisme mondial qui sert de modèle. On s'inspire de ce modèle dans nos négociations et, à vrai dire, dans les négociations fiscales du monde entier.

Je dois dire que la question intéresse l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique, l'APEC, peut-être devrait-il y avoir un modèle concurrentiel. Toutefois, c'est celui qui sert depuis de très nombreuses années.

Le sénateur Stewart: Si j'en parle, c'est qu'on a précédemment parlé de l'OCDE. Je me suis dit que le retard était peut-être en partie attribuable au fait que certains pays ne faisant pas partie de l'OCDE et qu'ils faisaient face d'une certaine manière à des réalités assez nouvelles.

M. Dodge: C'est possible. Par exemple, nous allons bientôt entamer des négociations avec le Chili. Ce sera la première entente fiscale du Chili. En fait, ce pays a choisi le Canada parce que nous avons bien montré que nous sommes en mesure de traiter de ces questions, et le Chili veut traiter avec nous d'abord.

Le sénateur Stewart: Avons-nous une entente avec la République populaire de Chine?

M. Déry: Oui.

Le sénateur Stewart: Et avec l'Indonésie?

M. Déry: Oui.

Le sénateur Stewart: Là où des ententes ont été conclues et sont appliquées, est-ce que les choses se sont toujours bien passées?

M. Déry: Je dirais que non. C'est une question qu'il vaudrait peut-être mieux poser à Revenu Canada qu'au ministère des Finances. Il y a eu des problèmes d'interprétation avec certains pays.

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous préciser un peu? Quels types de problèmes sont liés à ces difficultés d'interprétation?

M. Déry: Le problème le plus courant a trait à la question de savoir si un partenaire a le droit de percevoir un impôt sur des honoraires pour services techniques, par exemple. Différents pays in Asia to interpret OECD language differently from what was intended by the OECD. That is the most typical example.

Through the OECD and APEC, more and more, we have meetings at the OECD with non-member countries. These are the questions we try to discuss. We try to explain to them what the right interpretation should be. If they want to reflect on what they are doing in practice, we say that the wording is not the correct wording. Then we can discuss on a bilateral basis whether we are prepared to have a treaty with wording that clearly allows them to tax those fees, for example, and at what rate.

Senator Stewart: As you know, Mr. Chairman, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs is examining our relations with certain Asian countries. One of the concerns of the committee relates to the facilities of all kinds, financial and otherwise, concerning financial investments and so on. That is really the point behind my question.

Are the difficulties to which you refer sufficiently great to impede Canadian investment? Is this a worrisome consideration for direct Canadian investment in some of these countries?

Mr. Dodge: Senator, I have just come back from three weeks in Asia where I talked to a lot of our people. Tax issues were obviously one of the things about which I spoke.

I would say that the general worry that our people who operate in these countries have is the lack of transparency in the way business is done, whether it involves banking laws or tax laws. It is just not very clear exactly what the rules are at the end of the day. There does seem to be a number of arbitrary decisions taken along the way.

Obviously, the situation is improving. It varies tremendously across the different countries.

That lack of transparency and the lack of a legal framework against which business can be done, and a certain arbitrariness in decision making, are the most difficult things for our business people to deal with. The situation is getting better, whether it be in the tax treaty area which, as Dr. Déry said, we are trying to improve through APEC, or in the area of financial legislation, where we are making a major effort to achieve more transparency. Indeed, a number of countries that have not been very transparent historically are starting to see the benefits of transparency. Even the Japanese are starting to open up on that.

I do not think the tax treaty issue is, per se, high on the list, but it is the sort of issue, along with the arbitrariness of imposing special levies, with which we have difficulty. The problems are probably the greatest in the financial and general commercial law areas.

Senator Kenny: How many tax treaties do we have in effect currently?

d'Asie ont tendance à donner au libellé de l'OCDE un sens autre que celui que lui reconnaît l'organisation. C'est l'exemple le plus typique.

Par l'intermédiaire de l'OCDE et de l'Organisation pour la coopération économique Asie-Pacifique, nous avons de plus en plus à l'OCDE des rencontres avec des pays non membres. Voilà les questions dont nous essayons de discuter. Nous essayons de leur expliquer quelle devrait être l'interprétation juste. Quand ils essaient de s'appuyer sur ce qu'ils font dans la pratique, nous leur disons que le libellé n'est pas le bon. Puis nous pouvons discuter de façon bilatérale pour voir si nous sommes disposés à conclure un traité dont le libellé les autorise clairement à percevoir des impôts sur ces honoraires, par exemple, et à quel taux.

Le sénateur Stewart: Comme vous le savez, monsieur le président, le comité sénatorial permanent des affaires étrangères examine nos relations avec certains pays d'Asie. Le comité examine entre autres choses les services de toutes sortes, financiers et autres, en ce qui concerne les investissements financiers et ainsi de suite. Voilà donc pourquoi j'ai posé cette question.

Les difficultés dont vous parlez sont-elles graves au point de nuire à l'investissement canadien? Est-ce un sujet de préoccupation qui pourrait nuire à l'investissement direct du Canada dans certains de ces pays?

M. Dodge: Sénateur, je reviens tout juste d'un séjour de trois semaines en Asie où j'ai rencontré beaucoup de nos gens. Nous avons naturellement parlé de questions fiscales, entre autres choses.

Je dirais que ce qui de façon générale préoccupe nos concitoyens qui font affaire dans ces pays, c'est le peu de transparence du secteur des affaires, qu'il s'agisse de la législation bancaire ou des lois fiscales. On ne sait pas en fin de compte quelles sont vraiment les règles. Il semble effectivement qu'on soit soumis en cours de route à différentes décisions arbitraires.

Bien sûr, la situation s'améliore. Les choses varient grandement d'un pays à l'autre.

Ce manque de transparence et l'absence d'un cadre législatif auquel le secteur des affaires pourrait se reporter, sans compter le caractère arbitraire du processus décisionnel, constituent les principales difficultés auxquelles nos hommes d'affaires font face. La situation est en voie d'amélioration, que ce soit dans le secteur des traités fiscaux que, comme l'a dit M. Déry, nous essayons d'améliorer par l'intermédiaire de l'APEC, ou dans le secteur de la législation financière, où nous déployons de grands efforts pour assurer une meilleure transparence. Naturellement, divers pays où l'on n'a pas toujours pratiqué la plus grande transparence commencent à en comprendre les avantages. Même le Japon commence à se laisser convaincre.

Je ne pense pas que la question des traités fiscaux soit prioritaire, mais c'est le genre de problème auquel nous nous heurtons, tout comme le caractère arbitraire de l'imposition de droits spéciaux. Les problèmes sont sans doute les plus aigus dans les domaines du droit commercial général et financier.

Le sénateur Kenny: Combien avons-nous de traités fiscaux en vigueur maintenant?

Mr. Déry: Fifty-seven.

Senator Kenny: How many do you have in the queue right now that you would like to have negotiated?

Mr. Déry: I have 34 on my list, but some are renegotiations.

Senator Kenny: You say you have 34 in the queue. Believe it or not, way back when, I actually worked on tax policy and tax treaties. At that time, there was a summer student, myself and one person who supervised me periodically. How many folks do you have working there now?

Mr. Déry: I am the only one doing it full-time.

Senator Kenny: No summer student?

Mr. Déry: No.

Senator Kenny: My impression was that other countries interested in trade had fairly substantial PYs associated with their tax treaty groups. At that time, we were getting ready to negotiate a treaty with the United States. I was led to believe that they had 40 or 50 people working on tax treaties. Am I in the ballpark?

Mr. Déry: There are two sides to that. There is the policy side, the Department of Finance, and the Revenue side. In Canada, I am the only one working full-time on the policy side, but there are three or four people involved at Revenue. The situation is similar in the U.S. If you are talking about the actual negotiators in Treasury, I do not think there would be 40, probably less than ten, but then there would be many more on the IRS side.

Senator Kenny: If these are beneficial for us, if it makes sense to have them because they assist Canadian trade, and if we have 34 in the queue, why are we not allocating more resources to them and why are we not proceeding with them more expeditiously?

Mr. Dodge: You make a good case for my ADM of tax policy, who is always telling me that he needs more resources.

Senator Kenny: What do you always tell him?

Mr. Dodge: No.

Mr. Jewett: "Get in the queue."

Mr. Dodge: In an area such as this, you can always use more resources. The amount of time it takes to finalize a treaty will generally depend on the amount of resources you have.

Mr. Déry serves not just to negotiate the treaties. As I said, Chile will be coming here to negotiate their very first treaty, so we also serve a bit as teachers.

Yes, it would be nice to have more resources, senator, but, as a total department, we are operating on a smaller operating budget today than we were 15 years ago. We try to do our best.

Senator Kenny: When you do a cost-benefit analysis, you find it is not worth the extra resources? M. Déry: Cinquante-sept.

Le sénateur Kenny: Combien y en a-t-il maintenant en attente de négociation?

M. Déry: Il y en a 34 sur ma liste, mais dans certains cas il s'agit de renégociation.

Le sénateur Kenny: Vous dites qu'il y en a 34 en attente. Croyez-le ou non, il y a longtemps, je me suis déjà occupé de politique fiscale et de traités fiscaux. À l'époque, il y avait un étudiant embauché pour l'été, moi-même et quelqu'un à qui je rendais périodiquement des comptes. Combien avez-vous de gens qui travaillent là maintenant?

M. Déry: Je suis le seul et je travaille à temps plein.

Le sénateur Kenny: Pas d'étudiants pour l'été?

M. Dérv: Non.

Le sénateur Kenny: J'avais l'impression que d'autres pays intéressés par le commerce affectaient un large effectif à leurs groupes de traités fiscaux. À l'époque, nous nous apprêtions à négocier un traité avec les États-Unis. Il me semble qu'ils avaient une quarantaine ou une cinquantaine de personnes travaillant aux traités fiscaux. Est-ce à peu près cela?

M. Déry: Il y a deux aspects à la chose. Il y a l'élaboration de la politique, qui incombe au ministère des Finances, et le rôle du ministère du Revenu. Au Canada, je suis le seul à travailler à plein temps à la politique, mais il y a trois ou quatre personnes qui s'occupent de la question au Revenu. La situation est semblable aux États-Unis. Si vous parlez des négociateurs aux Finances, je ne pense qu'il y en aurait 40, probablement moins de 10, mais ils seraient beaucoup plus nombreux à l'IRS des États-Unis.

Le sénateur Kenny: Si c'est bon pour nous, s'il est raisonnable de faire appel à leurs services parce qu'ils contribuent au commerce canadien, et si nous avons 34 négociations en attente, pourquoi n'affectons-nous pas plus de ressources à cette question et pourquoi n'agissons-nous pas plus rapidement?

M. Dodge: Vous apportez de l'eau au moulin de mon sous-ministre à la politique fiscale, qui me dit constamment avoir besoin de plus de ressources.

Le sénateur Kenny: Que lui répondez-vous?

M. Dodge: Non.

M. Jewett: Allez faire la queue.

M. Dodge: Dans un secteur comme celui-ci, on a toujours besoin de plus de ressources. Le temps qu'il faut pour conclure un traité dépend généralement des ressources dont on dispose.

M. Déry ne s'occupe pas que de négocier des traités. Comme je l'ai dit, le Chili viendra ici négocier son tout premier traité, ce qui fait que nous agissons aussi un peu comme guide.

Oui, ce serait bien d'avoir plus de ressources, sénateur, mais le budget de fonctionnement total du ministère est aujourd'hui plus restreint qu'il ne l'était il y a 15 ans. Nous faisons donc de notre mieux.

Le sénateur Kenny: Une analyse coûts-avantages ne justifie-t-elle pas des ressources supplémentaires?

Mr. Dodge: If you did a cost-benefit analysis on it, you would probably fine no area in the department that should get more resources. However, it is especially important that the Department of Finance operate with as low overhead costs as possible, because we are examined under a microscope by everyone in the country.

Senator Kenny: When you renegotiate the treaties, do you have a rolling model with which you work? Do you have in your mind a model that you want to see your next 10 tax treaties resemble? Are you working toward that?

Mr. Déry: It is not a model as such. The main reasons for the renegotiation of most of the important treaties are the 1992 budget announcement on the reduction of the withholding tax on intercompany dividends and the 1993 announcement on the exemption for certain royalties. These are the two main elements.

Since we have entered into the renegotiation, we have also looked at each provision, to modernize the language if we can and to correct some problems of application that have been found in this revision. We target more than one or two articles. If we can do it, we do it. With other countries, we go through the whole text even though we realize there are only two or three articles which are really relevant, and we agree to go with a protocol that will simplify life for everyone.

Senator Kenny: In the five we are studying here, are there any anomalies the committee should focus on in particular?

Mr. Déry: Anomalies?

Senator Kenny: Are there any parts of these treaties where, three or five years from now, we would say we wished we had discussed them more in committee?

Mr. Déry: I doubt it. Not all of them reflect everything we would like to have. With Tanzania, we would like to have lower rates on all dividend interest and royalties, but they are not prepared to agree to that at this time. Eventually we will have to renegotiate the treaty, not because the issue has not been raised but because of their position for the time being.

Senator Perrault: Mr. Chairman, my question is not directly relevant to Bill C-37, but it relates to the moneys made by companies in various parts of the world. A major issue on the west coast — you may be aware of it — is the claim by Asiatics who say that the Departments of Finance and National Revenue are unfairly attempting to ascertain which of their profits were made abroad. They regard this as a preliminary step toward unfair taxation of these assets which are supposed to have been established abroad. You may know something of the subject.

M. Dodge: Une analyse coûts-avantages aboutirait sans doute à la conclusion que l'affectation de ressources supplémentaires ne se justifie dans le cas d'aucun service du ministère. Il est particulièrement important que les frais généraux du ministère des Finances soient aussi peu élevés que possible puisque tous les regards sont tournés vers lui.

Le sénateur Kenny: Au moment de la renégociation des conventions fiscales, avez-vous un modèle précis en tête? Y en a-t-il un auquel vous voudriez que les dix prochaines conventions fiscales se conforment? Est-ce l'orientation que vous poursuivez?

M. Déry: Il n'y a pas de modèle comme tel. La renégociation de la plupart des grandes conventions fiscales s'impose en raison de la mesure contenue dans le budget de 1992 touchant la réduction de l'impôt retenu à la source sur les dividendes intersociétés et de celle qui figurait dans le budget de 1993 relativement à l'exemption fiscale touchant certaines redevances. Voilà les deux principales raisons qui expliquent qu'il faille renégocier ces conventions.

Dans le cadre des négociations en vue de la reconduction des conventions fiscales, nous examinons chaque disposition afin d'en moderniser le libellé et de corriger certains problèmes soulevés par leur mise en oeuvre. Plus d'un ou deux articles sont visés. Si nous pouvons améliorer la convention, nous le faisons. Dans le cas d'autres pays nous revoyons l'ensemble du texte et lorsque deux ou trois articles seulement exigent des modifications, nous convenons pour le reste de suivre un protocole, ce qui nous simplifie à tous la tâche.

Le sénateur Kenny: Les cinq conventions fiscales que le comité doit examiner contiennent-elles des anomalies sur lesquelles il devrait se pencher?

M. Déry: Des anomalies?

Le sénateur Kenny: Y a-t-il quoi que ce soit dans ces conventions que nous devrions examiner attentivement maintenant de crainte de regretter dans trois ou cinq ans de ne pas l'avoir fait?

M. Déry: J'en doute. Certaines de ces conventions ne nous satisfont pas cependant pas à tous les égards. Nous préférerions, par exemple, que la convention conclue avec la Tanzanie prévoit des taux d'imposition moins élevés sur tous les dividendes et les redevances, mais ce pays s'y oppose pour l'instant. Nous devrons éventuellement renégocier le traité. Nous avons déjà soulevé la question auprès des autorités tanzaniennes, mais elles ne veulent pas changer de position pour l'instant.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, ma question ne se rapporte pas directement au projet de loi C-37. Elle touche plutôt aux bénéfices réalisés par les sociétés dans diverses parties du monde. Vous savez sans doute que des personnes d'origine asiatique de la côte ouest soutiennent que les ministères des Finances et du Revenu national cherchent injustement à établir quelle part de leurs bénéfices ont été réalisés à l'étranger. Ils craignent des impôts injustes sur les actifs qui sont censés avoir été accumulés à l'étranger. Vous êtes sans doute au courant du dossier.

A number of them, most of them from the Asian community, have come to members of all of the political parties and said, "This is unfair, and we are pulling our money out of Canada." A number have done so. What about the tax treaties with respect to their countries of origin, if, in fact, they exist?

Mr. Dodge: Senator, we had a bit of a discussion on this issue this morning. I was telling the chairman that I have had two recent visits to Vancouver, and one to Hong Kong, largely to deal with this particular issue.

Our problem here is partially one of perception. There is a perception in the country that some people may be evading Canadian tax by parking money outside the country. In many cases, this may be done inadvertently. We all fill in our tax forms by taking our boxes of T-5s, T-4s and T-3s and shipping them off to our accountant or by sitting down with our tax calculator and doing them. Of course, you do not get those sorts of return on foreign assets, so it is very easy, inadvertently, not to report.

One of the advantages of asset reporting is that it jogs your mind and makes you remember that you do own those assets and have received some income which you should report.

The second aspect is that there are some people who quite intentionally place their assets outside the country — not immigrants who come in, but people who have lived in Canada for a very long time — to try to evade Canadian tax. The asset reporting is intended to give Revenue Canada a bit of a handle to try to encourage much better compliance.

As we are a relatively small country, we cannot afford to have a lot of people abroad sniffing around. The Americans do that, but they are a country 10 times our size and can afford to have people do that. We cannot afford to do that. This is our way of trying to encourage compliance by Canadians with our tax laws.

A number of people have come to Canada and have left significant assets abroad. They have come from backgrounds where, rightly or wrongly, they are very suspicious of tax authorities and from countries where tax morality is not at the level that it is in this country.

Senator Perrault: Some of these nations have a history of secrecy with respect to these matters, do they not?

Mr. Dodge: I think it is fair to say that if you and I had lived through some of the experiences these people have gone through, perhaps we would feel the same way. For example, a number of the residents of Hong Kong came out of Shanghai with nothing in their pockets and had to re-establish themselves. The residents of Taiwan also went through an awful experience. A number of residents from other countries have gone through a bad experience with governments. It is understandable that they can be somewhat suspicious. In particular, their relatives back home can be pretty suspicious.

Senator Perrault: Are any modifications being considered?

Un certain nombre d'investisseurs d'origine asiatique notamment se sont plaints de la situation auprès de représentants de tous les partis politiques à qui ils ont dit: «C'est injuste et nous allons retirer notre argent du Canada.» Un certain nombre l'ont déjà fait. Existe-t-il des conventions fiscales avec leur pays d'origine?

M. Dodge: Sénateur, nous avons abordé la question ce matin. J'ai dit au président que je m'étais rendu deux fois dernièrement à Vancouver et une fois à Hong Kong, essentiellement pour essayer de régler ce problème.

Le problème qui se pose découle en partie du fait qu'on pense que certaines personnes évitent de payer de l'impôt au Canada en gardant leur argent à l'extérieur du pays. C'est souvent sans s'en rendre compte que les gens le font. La façon de remplir sa déclaration c'est d'envoyer ses boîtes de T-5, de T-4 et de T-3 à son comptable ou de faire le calcul soi-même. Il est très facile d'oublier de déclarer des actifs à l'étranger puisqu'on ne reçoit pas ce genre de formulaire d'impôt.

L'un des avantages que présente la déclaration des actifs est que cela vous rappelle que vous possédez ces actifs et que vous en tirez un revenu que vous devez déclarer.

Il est cependant vrai que certaines personnes sortent intentionnellement leurs actifs du pays — il ne s'agit pas ici d'immigrants, mais de gens qui résident au Canada depuis très longtemps — parce qu'elles veulent éviter de payer de l'impôt. Revenu Canada demande aux gens de déclarer leurs actifs afin de les inciter à se conformer à la loi.

Comme notre pays est relativement petit, nous ne pouvons pas nous permettre d'affecter des gens à l'étranger dont le rôle serait de chercher à savoir ce qu'il en est. Les Américains peuvent le faire, mais c'est un pays qui a 10 fois notre taille et qui peut se permettre ce genre de choses. Nous ne le pouvons pas. Voilà donc comment nous cherchons à inciter les gens à respecter les lois canadiennes en matière d'impôt.

Un certain nombre d'immigrants au Canada ont laissé dans leur pays d'origine des actifs importants. À tort ou à raison, ces gens se méfient des percepteurs d'impôt. Dans certains pays, les gens ne considèrent pas non plus l'évasion fiscale comme étant quelque chose de répréhensible, comme c'est le cas au Canada.

Le sénateur Perrault: Dans certains pays, le plus grand secret entoure toutes ces questions, n'est-ce pas?

M. Dodge: Je crois que si vous ou moi avions vécu ce que ces gens ont vécu, peut-être penserions-nous comme eux. À titre d'exemple, un certain nombre de résidants de Hong Kong sont venus à l'origine de Shanghai avec rien dans leurs poches et ont dû repartir à zéro. Les résidants de Taïwan ont aussi connu de grandes difficultés. Dans d'autres pays, les gens peuvent avoir eu des démêlés avec leur gouvernement. On peut comprendre qu'ils soient méfiants à l'endroit des gouvernements. Leur famille à l'étranger, en particulier, est parfois très méfiante.

Le sénateur Perrault: Envisage-t-on des modifications aux conventions?

Mr. Dodge: We have made a number of modifications to try to smooth the implementation. We delayed the date of implementation and tried to reduce the burden of the reporting requirements. However, we have a duty to the taxpayers of this country that honestly and willingly report their income and pay large amounts of tax every year. We have a duty to ensure that they can rely on the fact that we, as the authorities, are collecting the appropriate tax from all members of the community.

We are trying to work with the immigrant community — in particular, with those people from Taiwan and Hong Kong, where the biggest problems have arisen — to try to ensure that they have full information. One of the things that was particularly bothersome was that they thought they would have to report if they had an apartment, or whatever.

Senator Perrault: That is right. There are all sorts of horror stories there.

Mr. Dodge: In fact, they do not. The reporting that must be done is only on income-producing assets. We are working quite hard. I spent a day in Hong Kong working on this issue to ensure that the tax advisors there understand fully what we are doing. I spent time in Vancouver working on it also. Our people have spent a lot of time working on this.

Senator Perrault: We want to achieve both a reasonable and a fair compromise in the public interest; we do not want people to lose confidence in investing in Canada. If there have been any press releases or details released on the steps that have been taken, I would be delighted to have them.

Mr. Campbell: There is a press release which sets out the steps of a relieving nature that have been taken.

Earlier today, Senator Austin tabled with the committee a letter I wrote to him outlining the position of the government on this matter. I would only add two comments to that letter.

First, as Mr. Dodge mentioned this morning, people who come to Canada from abroad currently benefit from being able to maintain an immigrant trust for a period of five years.

Second, the government has been concerned with the prospect of two similarly placed persons who are Canadian residents and, therefore, taxable on their worldwide income, being in a different position if we were to say to people who have come to this country recently, "You do not have to be concerned about this. It is only for people who have been here for a longer period of time." If that were the case, then we would be in an untenable position.

The Chairman: It might be useful, particularly to the British Columbia senators of all parties, to have the information. Senator St. Germain, who is not here but who is a member of the committee, has the same questions.

Senator Stewart: I want to take advantage of the presence of these witnesses to ask a question which is somewhat germane to the bill now before us, although not entirely germane.

M. Dodge: Un certain nombre de modifications sont prévues en vue d'en faciliter la mise en oeuvre. Nous avons retardé la date de mise en oeuvre et nous avons essayé de réduire les exigences en matière de déclaration des actifs. Nous avons cependant des responsabilités à l'égard des contribuables de notre pays qui déclarent honnêtement et sans réticence leurs revenus et qui paient des impôts importants chaque année. Nous devons pouvoir les assurer que nous percevons l'impôt approprié auprès de tous les membres de la société.

Nous essayons de collaborer avec les milieux immigrants — en particulier ceux de Taïwan et de Hong Kong, puisque c'est dans ces milieux que les plus grands problèmes se sont posés —, car nous voulons leur fournir toute l'information voulue. Ce qui préoccupait beaucoup certains, c'est qu'ils croyaient qu'ils devraient déclarer comme actif un appartement qu'ils posséderaient à l'étranger.

Le sénateur Perrault: C'est juste. Il se passe toutes sortes de choses horribles là-bas.

M. Dodge: Il n'est pas question de déclarer les appartements, mais seulement les actifs source de revenus. Nous ne ménageons aucun effort. Pendant toute une journée à Hong Kong, je me suis assuré que les conseillers fiscaux comprenaient bien la façon dont le système fonctionne. J'ai fait la même chose à Vancouver. Notre personnel consacre beaucoup de temps à ce dossier.

Le sénateur Perrault: Nous voulons aboutir à un compromis juste et raisonnable dans l'intérêt public. Nous ne voulons pas que les gens cessent cependant d'investir au Canada. Je serais heureux que vous me transmettiez tous les communiqués ou documents expliquant les mesures que vous avez prises.

M. Campbell: Un communiqué expose les mesures qui ont été prises pour atténuer le problème.

Plus tôt aujourd'hui, le sénateur Austin a déposé auprès du comité une lettre dans laquelle je lui explique la position du gouvernement sur cette question. J'aimerais ajouter deux observations au contenu de cette lettre.

Comme M. Dodge l'a mentionné ce matin, les immigrants qui choisissent de s'installer au Canada peuvent conserver pendant cinq ans un fonds en fiducie.

Le gouvernement a aussi évidemment voulu éviter que les résidants canadiens qui doivent payer de l'impôt sur le revenu qu'ils gagnent à l'étranger soient obligés de se conformer à certaines exigences alors que ce ne serait pas le cas des nouveaux venus. Cette situation serait intenable.

Le président: Il serait utile que les sénateurs de tous les partis aient cette information, et en particulier les sénateurs de la Colombie-Britannique. Le sénateur St. Germain qui est absent aujourd'hui se pose les mêmes questions.

Le sénateur Stewart: J'aimerais profiter de la présence de ces témoins pour leur poser une question qui se rapporte plus ou moins au projet de loi. We hear about international corporations and worldwide corporations. I have heard suggestions, not necessarily from authoritative sources, that some of these worldwide corporations are rather like long balloons or sausages and that, by squeezing in one part, the content or the material can be moved around. This can be done, and is being done, so that no government is in a position to apply its tax laws effectively to the income of such corporations.

Is that a myth or is that a problem?

Mr. Dodge: Taxation of income from capital, whether or not it is within a multinational corporation, is probably the most difficult taxation issue we have internationally because there is a great incentive to move capital around and organize one's affairs so that the income arises in a low-tax jurisdiction. We have plenty of low-tax jurisdictions.

This is an issue which is extraordinarily difficult to deal with internationally because it requires a cartel of the tax authorities. Since there are approximately 19 authorities around the world, a cartel of that magnitude is notoriously unstable. Even within the OECD, we do have some countries, notably Ireland, Luxembourg and the Netherlands, which have opted to become low-tax, easy-avoidance jurisdictions to attract industries through tax competition.

It is an extraordinarily difficult issue. Up until quite recently, there has been very little willingness by the major countries to try to come to grips with it. For instance, the United States is big enough and has enough muscle that they have always felt that they would be better off by dealing with the problem on their own. The remainder — namely, the Germans, the French, ourselves, the British and the Japanese — could never really agree on how we should go about it.

I think this situation is changing a bit. Certainly, the Germans have found that they are in quite serious difficulties vis-à-vis Luxembourg, which is the tax haven of preference for the Germans; and because their own companies are doing exactly what you have described. All of a sudden, we find that the Germans, who have historically been very reluctant to talk about this issue, are quite interested.

The French have always been somewhat interested, but the level of tax morality in France has not been the highest. The Japanese are now quite interested because they are seeing their own firms with so many operations elsewhere.

There may be some opportunity to improve things, but it is terribly difficult. It is very hard to have a cartel when so many authorities are involved.

The Chairman: Senators, seeing no further questions, can I have a motion to dispense with clause by clause examination?

Senator Kenny: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Nous connaissons tous l'existence d'entreprises internationales et mondiales. Certains les comparent à de longs ballons ou de longues saucisses. Quand on presse un bout, ce qui se trouve à l'intérieur se dirige vers l'autre bout. C'est d'ailleurs ce qui arrive avec ces entreprises de telle sorte qu'aucun gouvernement ne peut les assujettir à ses lois fiscales.

Est-ce une fausse notion ou est-ce vraiment un problème?

M. Dodge: Comme il est possible de faire passer son argent d'un pays à l'autre et de l'investir là où les impôts sont le moins élevés, il est très difficile de percevoir des impôts sur le revenu tiré du capital qu'il s'agisse d'une entreprise multinationale ou non. Il existe d'ailleurs beaucoup de pays où les impôts ne sont pas élevés.

Il est extraordinairement difficile de régler ce problème parce que cela supposerait une concertation des instances fiscales du monde. Comme il existe environ 19 instances fiscales au monde, cette concertation serait inévitablement instable. Au sein de l'OCDE, certains pays comme l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas ont décidé, pour amener des entreprises à s'y installer, à offrir des taux d'impôt très bas.

La question est extrêmement difficile. Jusqu'à récemment, les principaux pays du monde ne semblaient pas vouloir s'attaquer au problème. Ainsi, les États-Unis qui sont puissants ont toujours estimé être tout à fait en mesure de se débrouiller seuls. Quant à l'Allemagne, à la France, à la Grande-Bretagne, au Japon et au Canada, ils ne pourraient jamais s'entendre sur la façon de procéder.

Je crois que la situation change cependant un peu. L'Allemagne s'est rendu compte qu'elle se trouvait dans une situation difficile par rapport au Luxembourg qui est devenu le refuge fiscal préféré des Allemands dont les entreprises font exactement ce que vous avez décrit. Voilà que soudain les Allemands, qui n'ont jamais vraiment voulu discuter de ces questions, sont maintenant prêts à le faire.

Les Français se sont toujours assez intéressés au problème, mais ce n'est pas en France que les gens sont le plus respectueux des lois fiscales. Les Japonais s'intéressent également maintenant au problème parce qu'un grand nombre de leurs propres entreprises ont maintenant des activités à l'étranger.

Peut-être parviendra-t-on à améliorer les choses, mais c'est terriblement difficile. Le regroupement des instances fiscales est mal aisé vu leur grand nombre.

Le président: Je vois qu'il n'y a pas d'autres questions. Quelqu'un veut-il proposer une motion pour qu'on passe outre à l'étude article par article?

Le sénateur Kenny: Je le propose.

Le président: Vous plaît-il d'adopter la motion, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Can I have a motion to report the bill to the Senate without amendment?

Senator Kenny: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed. The committee adjourned. Le président: Quelqu'un veut-il proposer qu'on fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement?

Le sénateur Kenny: Je le propose.

Le président: Vous plaît-il d'adopter la motion, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

Mr. Barry Campbell, M.P., Parlamentary Secretary to the Minister of Finance.

M. Barry Campbell, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

WITNESSES-TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. David A. Dodge, Deputy Minister; and

Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister, Legal Services Branch.

For Bill C-93

From the Department of Finance:

Ms Anne Park, Executive Director, Economic and Fiscal Policy Branch; and

Ms Mary Ellen Cavett, Counsel, General Legal Services.

For Bill C-37

From the Department of Finance:

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division. Du ministère des Finances:

M. David A. Dodge, sous-ministre; et

M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint, Direction des services juridiques.

Pour le projet de loi C-93

Du ministère des Finances:

Mme Ann Park, directrice exécutive, Secrétariat du développement de la politique économique;

Mme Mary Ellen Cavett, conseillère juridique, Services juridiques généraux.

Pour le projet de loi C-37

Du ministère des Finances:

M. Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Division de la législation fiscale.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues Nos. 1 to 27 inclusive)

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des

Banques et du commerce

Président: L'honorable MICHAEL KIRBY

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules nos 1 à 27 inclusivement)

Prepared by

Ariane Bissonnette,

Information and Documentation Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par ·

Ariane Bissonnette,

Direction de l'information et de la documentation,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Banking, Trade and Commerce, Standing Senate Committee 2nd Session, 35th Parliament, 1996-97

INDEX

(Issues 1-27 inclusive)

R: Issue number followed by R refers to the report contained within that issue

COMMITTEE

```
Banking, Trade and Commerce, Standing Senate Committee
 Motions and agreements
  Bill C-4, 8:4,18-9
  Bill C-15, 2:5,56
  Bill C-19, 5:4,34
  Bill C-36, 6:4,18
  Bill C-37, 27:5,30-1
  Bill C-70, 23:4-8,66-98; 25:4,27
  Bill C-82, 25:4,27
  Bill C-92, 26:40-4
  Bill C-93, 27:4,20
  Budget, 19:24-5
   Fact-finding mission, 13:4
  Organization meeting, 1:4-5,9-13
   Printing of documents, 4:4
   Senator Austin to act as Chairman, 6:4
 Orders of reference
   Bill C-4, 8:3
   Bill C-5, 13:3
   Bill C-15, 2:3
   Bill C-19, 5:3
   Bill C-36, 6:3
   Bill C-37, 27:3
   Bill C-70, 18:3
   Bill C-82, 25:3
   Bill C-92, 26:3
   Bill C-93, 27:3
   State of the financial system in Canada, 1:3; 24:3
  Procedure, 24CR:25-31
  Question of privilege and point of order, Bill C-70, Senators Rompkey
    and Losier-Cool, 21:78; 22:18
  Reports to Senate
   Activities and budget, 1:7-8; 5:5-7
   Bill C-4, without amendment, 8:5
   Bill C-15, without amendment, 2:7
   Bill C-19, without amendment, 5:5-7
   Bill C-36, without amendment, 6:6
   Bill C-37, without amendment, 27:6
   Bill C-70, with one amendment and one resolution, 23:9-10
   Bill C-82, without amendment, 25:6
   Bill C-92, without amendment, 26:6
   Bill C-93, without amendment, 27:6
    Corporate Governance, 8:5
   Joint and Several Liability and Professional Defendants: Interim
     Report, 24:5
    1997 Financial Institution Reform: Lowering the Barriers to Foreign
     Banks, 12:6
```

State of the financial system in Canada, 13:6

Summary of Concerns Regarding the Harmonized Sales Tax, 26:6

SÉNAT DU CANADA

Banques et commerce, Comité sénatorial permanent 2° session, 35° législature, 1996-1997

INDEX

(Fascicule 1-27 inclusivement)

R: Le numéro de fascicule suivi d'un R réfère au rapport contenu dans ce fascicule.

COMITÉ

```
Banques et commerce, Comité sénatorial permanent
 Motions et conventions
  Budget, 19:24-5
  Impression de documents, 4:4
  Mission d'information, 13:4
  Projet de loi C-4, 8:4,18-9
  Projet de loi C-15, 2:5,56
  Projet de loi C-19, 5:4,34
  Projet de loi C-36, 6:4,18
  Projet de loi C-37, 27:5,30-1
  Projet de loi C-70, 23:4-8,66-98; 25:4,27
  Projet de loi C-82, 25:4,27
  Projet de loi C-92, 26:40-4
  Projet de loi C-93, 27:4.20
  Réunion d'organisation, 1:4-5,9-13
  Sénateur Austin préside la séance, 6:4
 Ordres de renvoi
  État du système financier canadien, 1:3; 24:3
  Projet de loi C-4, 8:3
  Projet de loi C-5, 13:3
   Projet de loi C-15, 2:3
   Projet de loi C-19, 5:3
  Projet de loi C-36, 6:3
   Projet de loi C-37, 27:3
   Projet de loi C-70, 18:3
   Projet de loi C-82, 25:3
   Projet de loi C-92, 26:3
   Projet de loi C-93, 27:3
  Procédure, 24CR:59-65
  Ouestion de privilège et appel au Règlement, projet de loi C-70,
   sénateurs Rompkey et Losier-Cool, 21:78; 22:18
  Rapports au Sénat
   Activités et budget, 1:7-8; 5:5-7
   État du système financier canadien, 13:6
   Proiet de loi C-4, sans amendement, 8:5
   Projet de loi C-15, sans amendement, 2:7
   Projet de loi C-19, sans amendement, 5:5-7
   Projet de loi C-36, sans amendement, 6:6
   Projet de loi C-37, sans amendement, 27:6
   Projet de loi C-70, avec un amendement et une résolution, 23:9-10
   Projet de loi C-82, sans amendement, 25:6
   Projet de loi C-92, sans amendement, 26:6
   Projet de loi C-93, sans amendement, 27:6
   Réforme de 1997 des institutions financières: éliminer les obstacles à
     l'entrée des banques étrangères, 12:6
   Régie (La) des sociétés, 8:5
   Responsabilité (La) solidaire et les professions libérales: rapport
     provisoire, 24:5
```

Résumé des préoccupations concernant la taxe de vente harmonisée,

SENATORS

Angus, Hon. W. David, Deputy Chairman of the Committee

Bill C-5, 13:54-5,59,62-3,69-79,82,89; 15:31-9,46-9,61-2,69-72, 75-9,82-3,92,98-9,102,107-8,112,117-22; 16:26-8,32-5

Bill C-15, 2:31-6,47,54-5

Bill C-19, 5:13-4,18-22,31-3

Bill C-19, 5:13-4,16-22,31-3

Bill C-70, **18**:15-20,30,52-6,76-1,75-8,91-4,106,109,115; **19**:8-12, 16-9,26-30,33-8,41-7,50,56-62,89-91,101-5; **20**:13-4,24,31,42-4, 77-9,97-100,112,132-6,148-151; **21**:18,27-9,32,40,57-60,71-3,89-98; **22**:12-5,29,57,81-3,98,138,153,160-1,178,183-4,189-90;

23:16-20,29,36-9,42,46-9,53,57-8,61-6

Bill C-82, 25:7-8,13-9,23-6

Bill C-92, 26:8-17,29-32

Committee, procedure, 19:25; 23:66,69-75,78-9,83,88-92,95-8;

25:27; 26:41

Organization meeting, 1:9-13

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 1:16-20,33-5; 24:9-13,31-4

Corporate governance, 2:8-25

Crown financial institutions, 7:11-5,26

Financial sector legislation, 1997 review, 3:9-15,20; 7:38-43,49-50; 9:10-2,23-30,53-6,70,80-1,88-90,95-9,104,109-10; 10:14,17-8,23, 29-31,51-2,58-61,64-71,79-84; 11:6-7,11-5,19-25

Joint and several liability, 12:8-9,17-21,32-6,47-8,55-7; 13:18-25, 38-42,45-7; 24A:2-7,11-2,15-20,23-43; 24B:2-3,7-9,12-38,41-4, 47-50,53-60,63-75

National Revenue Department, 4:15-8,21,32-6

Austin, Hon. Jack

Bill C-5, 16:8,14,23

Bill C-36, 6:15-8

Bill C-82, 25:19-20

Bill C-92, **26**:21-7,34 Committee, procedure, **6**:18; **26**:42-4

State of the financial system in Canada

Financial sector legislation, 1997 review, 3:11-2,20-2,25-6; 10:18,

23-5,41-4

Joint and several liability, 12:66

National Revenue Department, 4:18-20

Bonnell, Hon. M. Lorne

Bill C-70, 22:171-2,177-8

Buchanan, Hon. John M.

Bill C-70, **18**:23-4,35-44,47,57,64,68-9,99-100,107-8,111-2; **19**:48-50,82-5; **20**:22,30,71-2,75,79-80,122-3,126-9; **21**:44-5, 56-7,73,77-8; **22**:19-20,29-30,61-2,68-9,94-6,105-6,133-4,193; **23**:33-4,39-45,52-6,59-60,64

Committee, procedure, 23:81-7,91-7

Cochrane, Hon. Ethel M.

Bill C-70, 21:9-10,30-1,38-40,52,62-3,100-2; 22:44-7,102-3,109, 158-60,168-70,175; 23:25-8,45,53,61

Committee, procedure, 23:67-73,90

Comeau, Hon. Gérald J.

Bill C-70, **20**:37-8,65-7,117-9,150-1; **21**:29-30,34-6,103-5; **22**:12-3, 59-60,85-6,94,103-5,108-9,144; **23**:32,40,44,55-6 Committee, procedure, **23**:80,83

Committee, procedure, 25:80,83

Corbin, Hon. Eymard G.

Bill C-70, 23:35,42

De Bané, Hon. Pierre

Bill C-70, 23:30-1,42-3,54

Committee, procedure, 23:70-1,76-8,84-6,92-3

State of the financial system in Canada, Bank of Canada, 24:30-1

SÉNATEURS

Angus, honorable W. David, vice-président du Comité

Comité, procédure, 19:25; 23:66,69-75,78-9,83,88-92,95-8; 25:27; 26:41

État du système financier canadien

Banque du Canada, 1:16-20,33-5; 24:9-13,31-4

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant, 3:9-15,20; 7:38-43,49-50; 9:10-2,23-30,53-6,70,80-1,88-90, 95-9,104,109-10; 10:14,17-8,23,29-31,51-2,58-61,64-71,79-84; 11:6-7,11-5,19-25

Institutions financières d'État, 7:11-5,26

Régie des sociétés, 2:8-25

Responsabilité solidaire, 12:8-9,17-21,32-6,47-8,55-7; 13:18-25, 38-42,45-7; 24A:2-7,11-2,15-20,23-43; 24B:2-3,7-9,12-38,41-4, 47-50.53-60.63-75

Revenu national, ministère, 4:15-8,21,32-6

Projet de loi C-5, **13**:54-5,59,62-3,69-79,82,89; **15**:31-9,46-9,61-2, 69-72,75-9,82-3,92,98-9,102,107-8,112,117-22; **16**:26-8,32-5

Projet de loi C-15, 2:31-6,47,54-5

Projet de loi C-19, 5:13-4,18-22,31-3

Projet de loi C-70, **18**:15-20,30,52-6,70-1,75-8,91-4,106,109,115; **19**:8-12,16-9,26-30,33-8,41-7,50,56-62,89-91,101-5; **20**:13-4,24,31,42-4,77-9,97-100,112,132-6,148-151; **21**:18.

27-9,32,40,57-60,71-3,89-98; **22**:12-5,29,57,81-3,98,138,153, 160-1,178,183-4,189-90; **23**:16-20,29,36-9,42,46-9,53,57-8,61-6

Projet de loi C-82, 25:7-8,13-9,23-6

Projet de loi C-92, 26:8-17,29-32

Réunion d'organisation, 1:9-13

Austin, honorable Jack

Comité, procédure, 6:18; 26:42-4

État du système financier canadien

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant, 3:11-2,20-2,25-6; 10:18,23-5,41-4

Responsabilité solidaire, 12:66

Revenu national, ministère, 4:18-20

Projet de loi C-5, 16:8,14,23

Projet de loi C-36, 6:15-8

Projet de loi C-82, 25:19-20

Projet de loi C-92, 26:21-7,34

Bonnell, honorable M. Lorne

Projet de loi C-70, 22:171-2,177-8

Buchanan, honorable John M.

Comité, procédure, 23:81-7,91-7

Projet de loi C-70, 18:23-4,35-44,47,57,64,68-9,99-100,107-8, 111-2; 19:48-50,82-5; 20:22,30,71-2,75,79-80,122-3,126-9; 21:44-5,56-7,73,77-8; 22:19-20,29-30,61-2,68-9,94-6,105-6, 133-4,193; 23:33-4,39-45,52-6,59-60,64

Cochrane, honorable Ethel M.

Comité, procédure, 23:67-73,90

Projet de loi C-70, **21**:9-10,30-1,38-40,52,62-3,100-2; **22**:44-7, 102-3,109,158-60,168-70,175; **23**:25-8,45,53,61

Comeau, honorable Gérald J.

Comité, procédure, 23:80,83

Projet de loi C-70, **20**:37-8,65-7,117-9,150-1; **21**:29-30,34-6,103-5; **22**:12-3,59-60,85-6,94,103-5,108-9,144; **23**:32.40,44,55-6

Corbin, honorable Eymard G.

Projet de loi C-70, 23:35,42

De Bané, honorable Pierre

Comité, procédure, 23:70-1,76-8,84-6,92-3

État du système financier canadien, Banque du Canada, 24:30-1 Projet de loi C-70, 23:30-1,42-3,54

Ghitter, Hon. Ronald D.

State of the financial system in Canada, Bank of Canada, 1:31-3

Grafstein, Hon. Jerahmiel S.

State of the financial system in Canada, Bank of Canada, 24:26-9

Hervieux-Payette, Hon. Céline

Bill C-4, 8:15-7

Bill C-5, 13:54-5,65-6; 15:23-7,36-7,48,88,119; 16:35

Bill C-19, 5:25-30

Bill C-36, 6:10-1.16

Bill C-70, 18:33-5,64-6,94-6,107-8; 19:23-4,31-3,39,78-81,91-2;

20:23,41-2,63-5,95-7,136-8; 21:11,36-9,57-9,92,102-3; 23:20-1,39

Bill C-82, 25:12-3,21-2

Bill C-92, 26:19-21

Committee, procedure, 23:71-3,77-8,82-3,87

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 24:16-8

Financial sector legislation, 1997 review, 3:15-7; 9:35-7,59-60;

10:70-1: 11:28-9.43-4.54-5

Joint and several liability, 12:21-2,43-4,63-4; 13:16-7,24;

24A:4-5,16,19-21,25-7,37-40,44; 24B:6,10-1,16-20,23-4,33,36,

48-54,60-1,65,68,74

Kelleher, Hon. James F.

Bill C-4, 8:14

Bill C-15, 2:35-40,43-4

Bill C-37, 27:21-3

Bill C-82, 25:7-8

Bill C-92, 26:32-3

Bill C-93, 27:11-3 Committee, procedure, 25:27; 26:41,44; 27:20

State of the financial system in Canada

Crown financial institutions, 7:24-5

Financial sector legislation, 1997 review, 3:26-7; 7:44-6,50

Joint and several liability, 12:45-6; 13:15-6,44-5

Kenny, Hon. Colin

Bill C-4, 8:10-4

Bill C-5, 13:73,80-1,90-2; 14:23-7,39,42-6; 15:63-8,71,78,87-9,92,

102-4,121; 16:18,21-2 Bill C-19, 5:23-5

Bill C-37, 27:25-7

Bill C-70, 18:28,38-9,58-63,86-7,93,100,110-1; 19:39,62-3,72-3,76

Bill C-92, 26:18-9,40

Committee, procedure, 26:41-4; 27:30-1

State of the financial system in Canada

Financial sector legislation, 1997 review, 9:28-9; 10:94-9; 11:26, 66-9,86-94,97-103

Joint and several liability, 24A:7,10,17,25-7,35-43; 24B:3,6,10-1, 16-8,21-4,27-9,32-9,46-54,57-68,72-6

National Revenue Department, 4:13-4,36-7

Kirby, Hon. Michael, Chairman of the Committee

Bill C-4, 8:7,12-4,17

Bill C-5, 13:49-64,67-79,82-93; 14:5,12-4,32-41,44-52; 15:6,13-9, 26-7,30-5,38-40,45-6,55-61,65-72,79-92,102-23; 16:5-32

Bill C-15, 2:26,34,39-41,52-6

Bill C-19, 5:8,11-5,20-1,28,32-4

Bill C-37, 27:20-4,29

Bill C-70, 18:7,14,38-45,57,74,79-80,99-100,106-8,112-4; 19:8-10, 14-20,26-31,35-44,50,56,68,72,86-91,95-6,99-104; 20:24, 30-2,37,51,58,63,67-8,77,80,84,94,100,119-20,132,150-1,154; **21:**31-2,51-2,61,75-9; **22:**13-5,29,48,70,92,111,128,134-9,146,

155-6,161,177,180,184-5,201-2,206-8,211-2; 23:32,35,38-61,65-6

Bill C-82, 25:7,10-1,21,24

Bill C-92, 26:7-9.14.17-9.27-41

Bill C-93, 27:9-11,14-5,20

Ghitter, honorable Ronald D.

État du système financier canadien, Banque du Canada, 1:31-3

Grafstein, honorable Jerahmiel S.

État du système financier canadien, Banque du Canada, 24:26-9

Hervieux-Pavette, honorable Céline

Comité, procédure, 23:71-3,77-8,82-3,87

État du système financier canadien

Banque du Canada, 24:16-8

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant, 3:15-7; 9:35-7,59-60; 10:70-1; 11:28-9,43-4,54-5

Responsabilité solidaire, 12:21-2,43-4,63-4; 13:16-7,24;

24A:4-5,16,19-21,25-7,37-40,44; 24B:6,10-1,16-20,23-4,33,36.

48-54,60-1,65,68,74 Projet de loi C-4, 8:15-7

Projet de loi C-5, 13:54-5,65-6; 15:23-7,36-7,48,88,119; 16:35

Projet de loi C-19, 5:25-30

Projet de loi C-36, 6:10-1,16

Projet de loi C-70, 18:33-5,64-6,94-6,107-8; 19:23-4,31-3,39,78-81, 91-2; 20:23,41-2,63-5,95-7,136-8; 21:11,36-9,57-9,92,102-3; 23:20-1 39

Projet de loi C-82, 25:12-3,21-2

Projet de loi C-92, 26:19-21

Kelleher, honorable James F.

Comité, procédure, 25:27; 26:41,44; 27:20

État du système financier canadien

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant, 3:26-7; 7:44-6,50

Institutions financières d'État. 7:24-5

Responsabilité solidaire, 12:45-6; 13:15-6,44-5

Projet de loi C-4, 8:14

Projet de loi C-15, 2:35-40,43-4

Projet de loi C-37, 27:21-3

Projet de loi C-82, 25:7-8

Projet de loi C-92, 26:32-3 Projet de loi C-93, 27:11-3

Kenny, honorable Colin Comité, procédure, 26:41-4; 27:30-1

État du système financier canadien

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant,

9:28-9; **10:**94-9; **11:**26,66-9,86-94,97-103

Responsabilité solidaire, 24A:7,10,17,25-7,35-43; 24B:3,6,10-1, 16-8.21-4.27-9.32-9.46-54.57-68.72-6

Revenu national, ministère, 4:13-4,36-7

Projet de loi C-4, 8:10-4

Projet de loi C-5, 13:73,80-1,90-2; 14:23-7,39,42-6; 15:63-8,71,78.

87-9,92,102-4,121; 16:18,21-2

Projet de loi C-19, 5:23-5

Projet de loi C-37, 27:25-7

Projet de loi C-70, 18:28,38-9,58-63,86-7,93,100,110-1; 19:39,62-3,

72-3,76

Projet de loi C-92, 26:18-9,40

Kirby, honorable Michael, président du Comité

Comité, procédure, 2:56; 5:34; 8:18-9; 19:24-5; 23:66-82,

87-90,94-8; **25**:27; **26**:41-4; **27**:20,30-1

État du système financier canadien

Banque du Canada, 1:13,23,26,29-30,35,38-44; 24:6-9,15,18-20,34 Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant, **3:**5-9,14,18-9,23,26-8; **7:**28,32-53; **9:**8-9,15-6,21-3,30,38,44-9, 52-3,61-2,71-2,76-81,86-9,101-2,105-9; 10:6,13-9,22,25-31, 36-40,44-5,49-51,54-7,61,64,71-6,79-81,84-5,94,99-100; 11:6,

16-9,24,30-7,42-5,51-2,55-6,63-4,68,72,81-3,86-7,94-106 Institutions financières d'État, 7:5,13,23-7

Régie des sociétés, 2:8,14,21-5

Responsabilité solidaire, 12:7-9,23-4,31-2,36,42,45-9,54,57-8,

61-3,66-7; 13:11,16-8,26-8,36-7,41,48-9; 24A:1-45; 24B:1-4, 8-11,19,24,28-33,36-54,58-72,75-6

Revenu national, ministère, 4:5-9,15-6,22,37-8

Kirby, Hon. Michael, Chairman of the Committee —Cont'd Committee, procedure, 2:56; 5:34; 8:18-9; 19:24-5; 23:66-82,

87-90,94-8; **25:**27; **26:**41-4; **27:**20,30-1

Organization meeting, 1:9-13

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 1:13,23,26,29-30,35,38-44; 24:6-9,15,18-20,34

Corporate governance, 2:8,14,21-5

Crown financial institutions, 7:5,13,23-7

Financial sector legislation, 1997 review, 3:5-9,14,18-9,23,26-8;

7:28,32-53; **9**:8-9,15-6,21-3,30,38,44-9,52-3,61-2,71-2,76-81,

86-9,101-2,105-9; **10**:6,13-9,22,25-31,36-40,44-5,49-51, 54-7,61,64,71-6,79-81,84-5,94,99-100; **11**:6,16-9,24,30-7,42-5,

51-2,55-6,63-4,68,72,81-3,86-7,94-106

Joint and several liability, 12:7-9,23-4,31-2,36,42,45-9,54,57-8, 61-3,66-7; 13:11,16-8,26-8,36-7,41,48-9; 24A:1-45; 24B:1-4,

8-11,19,24,28-33,36-54,58-72,75-6

National Revenue Department, 4:5-9,15-6,22,37-8

Kolber, Hon, Leo

Committee, procedure, 23:73

Organization meeting, 1:9

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 1:21-3; 24:13-5,33

Crown financial institutions, 7:20 Financial sector legislation, 1997 review, 3:18-22; 7:32-7,51-2;

9:29-32,56-7,62-3,74-5,99-111; 10:6,22-4

Losier-Cool, Hon. Rose-Marie

Bill C-70, **20**:28-9,55-7,89-90,122,129-30; **21**:10-1,43,73-5,86,106;

22:35-6,58-9,80-1,93,109-10,130-2,135,170-1 Committee, procedure, 22:18

Lynch-Staunton, Hon. John

Bill C-70, 18:17,26-32,45,53,66-70; 19:55-6,74-80

Meighen, Hon. Michael Arthur

Bill C-4, 8:8-10

Bill C-5, 13:52-4,60-5,70-6,84-6; 14:21-3; 15:15-8,25,

37-9,50-1,56,62,65-9,88,93-4,113,118-9; **16:**13,28-30,35

Bill C-19, 5:18,21,26-8

Bill C-70, 18:14,35,42-6,55,75,79,84-5,107-8,114

Committee, procedure, 8:18

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 1:20-7,43-4

Crown financial institutions, 7:21-3,27-8

Financial sector legislation, 1997 review, 7:31,50; 9:14-5,30-3,

41-2,45-6,56-9,63,67-70,81,100-4,111-2; **10:**6,12-6,30-1,38-40, 52-3,60-1,68-70,79-80; **11:**29-30,33-7,43,52-4,63-7,70-1,81-6,101

Joint and several liability, 12:23,39-42,58-61; 13:10-4,39,42-4,

47-8; **24**A:3,8,12-5,18,21,24-6,31-2,35-6,39-44; **24B**:6,9

Milne, Hon. Lorna

Committee, procedure, 23:87

Oliver, Hon. Donald H.

Bill C-5, 14:15-7,28,40,44-7,51-2; 15:83,94-8,101,105,114,117,122; 16:8,24-7,33

Bill C-70, 18:23,58,85-8,102,107-10; 19:85-6; 20:75-6,87-9, 109-12,143-6; 21:32,43-5,49-50,60,87-9,93,96,100,107-8; 22:33-4,46,62,93,97-9,127-9,148-9,173-6,179-80,192-3; 23:21-2,

41-3,55 Bill C-82, **25:**11-2,22-3

Committee, procedure, 23:70,74-80,85,91-6; 25:27

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 24:20-3

Joint and several liability, 12:22,38,65-6; 13:15,25-6; 24A:11-3,25, 30-3,36,41-5; 24B:5-8,11,15-6,20-9,32-9,42-3

Kirby, honorable Michael, président du Comité -Suite

Projet de loi C-4, 8:7,12-4,17

Projet de loi C-5, 13:49-64,67-79,82-93; 14:5,12-4,32-41,44-52;

15:6,13-9,26-8,30-5,38-40,45-6,55-61,65-72,79-92,102-23; **16**:5-32

Projet de loi C-15, 2:26,34,39-41,52-6

Projet de loi C-19, 5:8,11-5,20-1,28,32-4

Projet de loi C-37, 27:20-4,29

Projet de loi C-70, 18:7,14,38-45,57,74,79-80,99-100,106-8,112-4;

19:8-10,14-20,26-31,35-44,50,56,68,72,86-91,95-6,99-104; **20**:24,

30-2,37,51,58,63,67-8,77,80,84,94,100,119-20,132,150-1,154; 21:31-2,51-2,61,75-9; 22:13-5,29,48,70,92,111,128,134-9,146,

155-6,161,177,180,184-5,201-2,206-8,211-2; **23**:32,35,38-61,65-6

Projet de loi C-82, 25:7,10-1,21,24

Projet de loi C-92, 26:7-9,14,17-9,27-41

Projet de loi C-93, 27:9-11,14-5,20

Réunion d'organisation, 1:9-13

Kolber, honorable Leo

Comité, procédure, 23:73

État du système financier canadien

Banque du Canada, 1:21-3; 24:13-5,33

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant,

3:18-22; **7**:32-7,51-2; **9**:29-32,56-7,62-3,74-5,99-111; **10**:6,22-4

Institutions financières d'État, 7:20

Réunion d'organisation, 1:9

Losier-Cool, honorable Rose-Marie

Comité, procédure, 22:18

Projet de loi C-70, 20:28-9,55-7,89-90,122,129-30; 21:10-1,43,

73-5,86,106; **22:**35-6,58-9,80-1,93,109-10,130-2,135,170-1

Lynch-Staunton, honorable John

Projet de loi C-70, 18:17,26-32,45,53,66-70; 19:55-6,74-80

Meighen, honorable Michael Arthur

Comité, procédure, 8:18

État du système financier canadien

Banque du Canada, 1:20-7,43-4

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant,

7:31,50; 9:14-5,30-3,41-2,45-6,56-9,63,67-70,81,100-4,111-2;

10:6,12-6,30-1,38-40,52-3,60-1,68-70,79-80; **11**:29-30,33-7,43, 52-4,63-7,70-1,81-6,101

Institutions financières d'État, 7:21-3,27-8

Responsabilité solidaire, 12:23,39-42,58-61; 13:10-4,39,42-4,47-8;

24A:3,8,12-5,18,21,24-6,31-2,35-6,39-44; **24B**:6,9

Projet de loi C-4, 8:8-10

Projet de loi C-5, 13:52-4,60-5,70-6,84-6; 14:21-3; 15:15-8,25,

37-9,50-1,56,62,65-9,88,93-4,113,118-9; **16:**13,28-30,35

Projet de loi C-19, 5:18,21,26-8

Projet de loi C-70, 18:14,35,42-6,55,75,79,84-5,107-8,114

Milne, honorable Lorna

Comité, procédure, 23:87

Oliver, honorable Donald H.

Comité, procédure, 23:70,74-80,85,91-6; 25:27

État du système financier canadien

Banque du Canada, 24:20-3

Responsabilité solidaire, 12:22,38,65-6; 13:15,25-6; 24A:11-3,25,

30-3,36,41-5; **24B**:5-8,11,15-6,20-9,32-9,42-3

Projet de loi C-5, 14:15-7,28,40,44-7,51-2; 15:83,

94-8,101,105,114,117,122; 16:8,24-7,33

Projet de loi C-70, 18:23,58,85-8,102,107-10; 19:85-6; 20:75-6,

87-9,109-12,143-6; **21**:32,43-5,49-50,60,87-9,93,96,100,107-8;

22:33-4,46,62,93,97-9,127-9,148-9,173-6,179-80,192-3; **23**:21-2, 41-3 55

Projet de loi C-82, 25:11-2,22-3

Perrault, Hon. Raymond J.

Bill C-15, 2:44,47-50

Bill C-37, 27:27-9

Organization meeting, 1:9
State of the financial system in Canada

Financial sector legislation, 1997 review, 9:99-100,106,109; 10:54-5;

11:19.27-8.66-8.72.90-1

National Revenue Department, 4:20-2,31-2,35

Robertson, Hon. Brenda

Bill C-70, 20:17-9,30-1,52-5,67

Rompkey, Hon. William

Bill C-70, 20:14-6,24,38-9,72-4,79-80,112-4,116,122,138,146-8; 21:12-3,23-8,31,45,51-2,64-5,84-7,98-100; 22:15-8,26-30,47-9, 69-70,96-7,104,132-3,150,156-8,176,191-2 Committee, procedure, 21:78

St. Germain, Hon. Gerry

Bill C-4, 8:9,12,18

Bill C-5, 14:14-5,18-20,34,40-2,47,51-2

Bill C-70, **18**:20-5,33-4,48,57,68-70,74,96-8,108-9,116-7; **19**:7-8, 12-3,21-2,43-4,47,63-7,79,86,95,98-9,104; **23**:29-30,42-5,56,60,63-6

Organization meeting, 1:9-13

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 1:23,27-30,39,42

Financial sector legislation, 1997 review, 3:27

Joint and several liability, 12:20,36-7,61-2

National Revenue Department, 4:9-13,17,29-31

Simard, Hon, Jean-Maurice

Bill C-70, **18**:85,99-101,107; **19**:59,70-6,95,99-101; **20**:29,39-40, 57-8,91-2

Committee, procedure, 23:97

Organization meeting, 1:11

State of the financial system in Canada, Bank of Canada, 1:35-8

Stewart, Hon. John B.

Bill C-5, 14:28-9; 15:19-22,25-7,37,50,63-4,67,78,102-5,114,122;

16:8,11,18-20,28

Bill C-15, 2:40-7,50-2,55-6

Bill C-19, 5:11,15-8,25,30-1

Bill C-36, 6:11-2,16-7

Bill C-37, 27:24-5,29-30

Bill C-70, 18:19,46-7,78,82-5,100-1,105-7,114; 19:19-21.

30-1,35,38,42,48-50,67-70,92-4,105-6; 23:23-5,36,40-1,47,50,54,65

Bill C-92, 26:15-9,32

Bill C-93, 27:16-20

Committee, procedure, 5:34, 6:18; 23:67-79,83-6,91-3,96-8; 26:41-2

State of the financial system in Canada

Bank of Canada, 24:23-6,34

Corporate governance, 2:11-2,17-21,24-6

Crown financial institutions, 7:16-20,27

Financial sector legislation, 1997 review, 3:23-5; 9:12-4,

33-4,43,62,70-1,88,102; 11:15-6,19-21,25

Joint and several liability, 12:62-3

Taylor, Hon. Nicholas W.

Bill C-5, 14:30-2; 15:79,100-2,105,122

Tkachuk, Hon. David

Bill C-93, 27:13-6,19-20

SUBJECTS

Agreement on Internal Trade, implementation

Contracts, stacking, 5:27-8

Courts, rights of access, 5:32-3

Perrault, honorable Raymond J.

État du système financier canadien

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant, 9:99-100,106,109; 10:54-5; 11:19.27-8,66-8,72,90-1

Revenu national, ministère, 4:20-2,31-2,35

Projet de loi C-15, **2:**44,47-50 Projet de loi C-37, **27:**27-9

Réunion d'organisation, 1:9

Robertson, honorable Brenda

Projet de loi C-70, 20:17-9,30-1,52-5,67

Rompkey, honorable William

Comité, procédure, 21:78

Projet de loi C-70, **20:**14-6,24,38-9,72-4,79-80,112-4,116,122,138, 146-8; **21:**12-3,23-8,31,45,51-2,64-5,84-7,98-100; **22:**15-8,26-30, 47-9,69-70,96-7,104,132-3,150,156-8,176,191-2

St. Germain, honorable Gerry

État du système financier canadien

Banque du Canada, 1:23,27-30,39,42

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant,

Responsabilité solidaire, 12:20,36-7,61-2

Revenu national, ministère, 4:9-13,17,29-31

Projet de loi C-4, 8:9,12,18

Projet de loi C-5, 14:14-5,18-20,34,40-2,47,51-2

Projet de loi C-70, 18:20-5,33-4,48,57,68-70,74,96-8,108-9,116-7; 19:7-8,12-3,21-2,43-4,47,63-7,79,86,95,98-9,104; 23:29-30, 42-5.56,60,63-6

Réunion d'organisation, 1:9-13

Simard, honorable Jean-Maurice

Comité, procédure, 23:97

État du système financier canadien, Banque du Canada, 1:35-8 Projet de loi C-70, 18:85,99-101,107, 19:59,70-6,95,99-101, 20:29,

39-40,57-8,91-2

Réunion d'organisation, 1:11

Stewart, honorable John B.

Comité, procédure, 5:34; 6:18; 23:67-79,83-6,91-3,96-8; 26:41-2

État du système financier canadien

Banque du Canada, 24:23-6,34

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant,

3:23-5; **9:**12-4,33-4,43,62,70-1,88,102; **11:**15-6,19-21,25

Institutions financières d'État, 7:16-20,27

Régie des sociétés, 2:11-2,17-21,24-6

Responsabilité solidaire, 12:62-3

Projet de loi C-5, 14:28-9; 15:19-22,25-7,37,50,63-4,67,78,

102-5,114,122; 16:8,11,18-20,28

Projet de loi C-15, 2:40-7,50-2,55-6

Projet de loi C-19, 5:11,15-8,25,30-1

Projet de loi C-36, 6:11-2,16-7

Projet de loi C-37, 27:24-5,29-30

Projet de loi C-70, 18:19,46-7,78,82-5,100-1,105-7,114; 19:19-21,

30-1,35,38,42,48-50,67-70,92-4,105-6; 23:23-5,36,40-1,47,50,54,65 Projet de loi C-92, 26:15-9,32

Projet de loi C-93, 27:16-20

Taylor, honorable Nicholas W.

Projet de loi C-5, 14:30-2; 15:79,100-2,105,122

Tkachuk, honorable David

Projet de loi C-93, 27:13-6,19-20

SUJETS

Accord sur le commerce intérieur, mise en œuvre

Contrats, superposition, 5:27-8

Mécanisme de règlement des différends, 5:11-2,16-8,23-6

Agreement on Internal Trade, implementation -Cont'd

Dispute resolution mechanism, 5:11-2,16-8,23-6

Internal Trade Secretariat, 5:8-11,19-24,27,30-4

Progress to date, 5:9-10

Provinces. 5:12-5.26-7.31-2

Safety standards, 5:28-9 Structure, 5:8-9

Bank of Canada

Autonomy and powers, 1:35-8

Corporate governance, 1:18-21

Monetary policy, 1:14-8,21-35,39-44; 24:6-35

Operations, improvement, 1:15-6,30,38-9; 24:8

Bankruptcies and insolvencies

Bankruptcy laws, goals, 17R:3-4

Banks and banking

Credit-granting process, 15:80,83-8,93,100-6

Monitors, 15:88-93

Consumers, 13:59-64; 14:5-20,26-34; 15:7-11,14-25,31-2,63-6;

16:18-25 29-31.35: 17R:5-9

Corporations, 15:63-5

Creditors, 13:53-6; 15:74-5

Monitors, 13:86-93; 15:12,38,45-6,70; 16:11-2; 17R:12-4

Reorganizations

Commercial leases, 13:64-6

Directors' and officers' liability, 13:71-7; 14:9,15-7,20-8; 15:70-3,

81-3,120-3; 16:5; 17R:18-20

Eligibility threshold, 15:32,56-7,69,94; 16:8-11; 17R:11-2

Environmental liability, 13:66-70; 15:38-50,66-8,94-100; 16:13,32-5;

Initial stay orders, extension, 14:22-3; 15:12,17-9,38-43,50-8,61-3, 68-9.81-2.93-4.108-20: 16:5: 17R:14-8

International insolvencies, 13:85; 14:8-9

Landlords, 15:73-4

1992 amendments, 13:50-2

Retirement savings plans, 15:11,15,22-3,39,45,79; 16:6-8; 17R:24-6

Securities firms, 13:83-5; 15:59-60

Spousal and child support claims, 13:52-4; 15:28-30,33-7; 16:25-8; 17R:9-11

Student loans, 13:56-9; 15:25-7; 17R:7

Unpaid suppliers, 14:9-10; 16:13-6; 17R:26-7

Wage assignments, 14:35-48; 15:79-80; 16:31-2; 17R:23-4 Workers' Compensation Boards claims, 14:48-52; 15:79; 16:32;

17R:21-3

Bill C-4 - Act to Amend the Standards Council of Canada Act Discussion, 8:6-19

Bill C-5 - Act to Amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act Discussion, 13:49-93; 14:5-52; 15:6-123; 16:5-36

Bill C-5 - An Act to Amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act: Report

Text, 17R:i-vii, 1-27

Bill C-15 - Act to Amend, Enact and Repeal Certain Laws Relating to Financial Institutions

Discussion, 2:26-56

Bill C-19 - Agreement on Internal Trade Implementation Act Discussion, 5:8-34

Bill C-36 - Income Tax Budget Amendment Act Discussion, 6:7-18

Bill C-37 - Income Tax Conventions Implementation Act, 1996 Discussion, 27:20-31

Accord sur le commerce intérieur, mise en œuvre -Suite

Normes de sécurité, 5:28-9

Progrès réalisés, 5:9-10

Provinces, 5:12-5,26-7,31-2

Secrétariat du commerce extérieur, 5:8-11,19-24,27,30-4

Structure, 5:8-9

Tribunaux, droits d'accès, 5:32-3

Banque du Canada

Autonomie et pouvoirs, 1:35-8

Opérations, améliorations, 1:15-6,30,38-9; 24:8

Politique monétaire, 1:14-8,21-35,39-44; 24:6-35 Régie des sociétés, 1:18-21

Conseil canadien des normes

Attributions et pouvoirs, 8:6-10

Budget, 8:9-10

Membres, 8:6-9,15-8

Normes, système, 8:10-8

Conventions internationales entre le Canada et divers pays pour prévenir la double imposition et l'évasion fiscale, mise en oeuvre

Actifs à l'étranger, déclaration, 27:27-9

Entreprises internationales, perception d'impôts, 27:29-30

Négociations, 27:22-7

TransCanada Pipelines, 27:21-2

Exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997

Assurance-emploi, 27:8-9,12-4

Carburant aviation, remises, 27:10-1

Fondation canadienne pour l'innovation

Conseil d'administration et administrateurs, 27:18-20

Financement, 27:14-8

Prestation fiscale pour enfants, 27:7-8

Société du crédit agricole, 27:11-2

Faillites et insolvabilités

Banques et opérations bancaires

Contrôleurs, 15:88-93

Crédit, procédure d'accord, 15:80,83-8,93,100-6

Cession des salaires, 14:35-48; 15:79-80; 16:31-2; 17R:25-6 Commissions des accidents du travail, réclamations, 14:48-52;

15:79: 16:32: 17R:23-5

Consommateurs, 13:59-64; 14:5-20,26-34; 15:7-11,14-25,31-2,63-6; 16:18-25,29-31,35; 17R:5-9

Contrôleurs, 13:86-93; 15:12,38,45-6,70; 16:11-2; 17R:13-5

Courtiers en valeurs mobilières, 13:83-5; 15:59-60

Créanciers, 13:53-6; 15:74-5

Faillite, législation, objectifs, 17R:3-4

Fournisseurs impayés, 14:9-10; 16:13-6; 17R:28-30

Prêts étudiants, 13:56-9; 15:25-7, 17R:8

Réclamations pour aliments d'un conjoint ou d'un enfant, 13:52-4;

15:28-30,33-7; 16:25-8; 17R:9-12 Régimes d'épargne-retraite, 15:11,15,22-3,39,45,79; 16:6-8; 17R:26-8

Réorganisations

Administrateurs et cadres, responsabilités, 13:71-7; 14:9,15-7,20-8; 15:70-3,81-3,120-3; 16:5; 17R:19-21

Baux commerciaux, 13:64-6

Faillites internationales, 13:85; 14:8-9

Modifications de 1992, 13:50-2

Ordonnances initiales de suspension, prorogation, 14:22-3; 15:12, 17-9,38-43,50-8,61-3,68-9,81-2,108-20; 16:5; 17R:15-9

Propriétaires, 15:73-4

Responsabilité en matière d'environnement, 13:66-70; 15:38-50,66-8, 94-100; 16:13,32-5; 17R:21-3

Seuil d'application, 15:32,56-7,69,94; 16:8-11; 17R:12-3

Sociétés, 15:63-5

Bill C-70 - Act to Amend the Excise Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, the Income Tax Act, the Debt Servicing and Reduction Account Act and related Acts Discussion, 18:7-117; 19:6-106; 20:7-158; 21:6-110; 22:8-212; 23-11-98

Bill C-82 - Act to Amend Certain Laws Relating to Financial Institutions Discussion, 25:7-27

Bill C-92 - Income Tax Budget Amendments Act. 1996 Discussion, 26:7-44

Bill C-93 - Budget Implementation Act, 1997

Discussion, 27:7-20

Certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 18, 1997, implementation

Aviation fuel, rebates, 27:10-1

Canada Foundation for Innovation

Board of directors and directors, 27:18-20

Financing, 27:14-8

Child tax benefit, 27:7-8

Employment insurance, 27:8,12-4

Farm Credit Corporation, 27:11-2

Corporate governance

Board of directors and directors

Due diligence defence, 8R:15-8

Lead director, concept, 8R:38

Liability, 8R:7,10-4,18-31

Residency requirement, 8R:40-4

Role and obligations, 8R:7-10

Chairman-CEO, functions, separation, 8R:32-9

Directors and officers

Insurance, 2:8-26

Liability, 8R:24-5

Foreign property rule, 8R:88-91

Going-private transactions, 8R:74-6

Insider trading

Corporate law and securities law, demarcation, 8R:45-7

Disclosure mechanisms, time frame, 8R:55-6

Rules and controls, 8R:47-55

Institutional shareholders

Disclosure, 8R:86-8

Role, 8R:77-88

Shareholders, communications and proxy solicitation, 8R:57-67,86

Take-over bids

Poison pills, 8R:71-4

Rules. 8R:68-9

Threshold, 8R:69-70 Time limits, 8R:70-4

Corporate Governance: Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

Recommendations, 8R:viii-xi

Text, 8R:1-125

Crown financial institutions

Atlantic Canada Opportunities Agency, 7:13-4

Council of Crown Financial Institutions, 7:9,21-5

Crown financial intermediaries, 7:8-9

Farm Credit Corporation, mandate, 7:27-8

Industry Department, 7:11-2,16-21

Regional economic development agencies, 7:5-8,14-6

Role, 7:9-10,25-7

Financial sector legislation, 1997 review

Actuaries and actuarial services

Definition, 9:72,76

Mortgages, prepayment, 9:73-5

Role and responsibilities, 9:72-4

Winding-up transactions, 9:76-7

Institutions financières, examen de 1997 de la législation régissant

Actuaires et actuariat

Définition, 9:72,76

Liquidation, processus, 9:76-7

Prêts hypothécaires, remboursement anticipé, 9:73-5

Rôle et responsabilités, 9:72-4

Assurance de dommages, industrie Nature. 10:16-7

Réglementation, 10:8-10,17-9

Renseignements personnels, protection, 10:10-6

Assurance-vie, secteur

Banques étrangères, régime d'entrée, 10:51-2

Démutualisation, règlement, 11:55-6

Filiales, exigence, 10:52-4

Internet, 10:54-5

Opérations avec apparentés, simplification, 10:46,52

Régie des sociétés, 10:46-51

Renseignements personnels, protection, 10:47-8; 11:46-55

Ventes liées et ventes croisées, 11:49-51

Assurances, compagnies

Caisses de crédit, concurrence, 11:32-3

Coopératives, constitution en sociétés, 11:35-7

Modifications de 1992, 9:38-9

Mutuelles, obtention de capital, 7:47-8

Paiement, système, accès, 9:66-7

Préoccupations, 11:31-2

Réglementation, 9:39-40,66; 11:33-5

Renseignements personnels, protection, et ventes liées, 9:39-46.

64-71; 11:35

Sociétés de secours mutuelles, 10:72-5

Banques et opérations bancaires

Assurance-dépôts, désaffiliation, 25:17-8

Consommateurs, protection, 9:20-1,35-8 Entreprises en coparticipation, 25:25-6

Filiales, exigence, 9:102,105-12; 25:18-9

Fiscalité, 9:33-5

Paiements, système, concurrence, 9:19,25-8

Petites entreprises, prêts, 9:31-2

Pouvoir, concentration, 9:17-9,23-5,103-5

Réglementation, 9:28-9

Succursales bancaires, réseau, 9:32-3

Banques étrangères, régime d'entrée, 25:9-11

Assurance-dépôts, désaffiliation, 7:42; 12R:12-3

Définitions, 12R:7-11

Effets, 9:47-63,79-81; 10:76-85; 11:8-30; 12R:14-24

Filiales et succursales, 7:42-5; 9:22-3,29-31; 11:16,56-70; 12R:27-42;

Marché de détail, financement, restrictions, 9:78,82-3,86-9;

11:9-11,16; 12R:10,24-7,31

Objectifs, 12R:5-6

Réglementation, 9:19-22; 10:99; 11:61-2; 12R:6-10,13-4

Renseignements personnels, protection, 11:70-1

Caisses de crédit, réglementation, 7:39-40; 9:7-16; 12R:55-7; 25:10

Consommateurs, protection

Application, 10:88-90

Banques et opérations bancaires, assurance et crédit-bail pour voitures, 7:32-3

Concurrence, 10:87-8

Consommateurs à faible revenu, 11:71-94

Emprunts hypothécaires, remboursement anticipé, 7:34-7; 9:85;

11:38-45; 12R:49-50

Personnes retraitées, 9:89-102

Renseignements personnels, 7:30-4; 10:86-7,90-1; 12R:43-6; 25:11-3

Services financiers, 7:31-4; 9:84-5; 10:85-6,91-100; 12R:46; 25:19 Ventes liées, 7:34-5; 10:87; 12R:47-9; 25:8-10,22-5

Grandes lignes, 7:28-30

Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers,

7:49-52; 10:7-8,12-4; 11:13,51,78; 25:13-4

Institutions financières

Filiales, exigence, 7:41-2; 25:18-9

Projets en participation, 7:46-7

Propriété, 9:85-6

Financial sector legislation, 1997 review - Cont'd Banks and banking Branch banking system, 9:32-3 Consumer protection, 9:20-1,35-8 Deposit insurance opt-out, 25:17-8 Joint ventures, 25:25-6 Payments system, competition, 9:19,25-8 Power, concentration, 9:17-9,23-5,103-5 Regulation, 9:28-9 Small business loans, 9:31-2 Subsidiary requirement, 9:102,105-12; 25:18-9 Taxation, 9:33-5 Consumer protection Banks and banking, insurance and car leasing, 7:32-3 Competition, 10:87-8 Enforcement, 10:88-90 Financial services, 7:31-4; 9:84-5; 10:85-6,91-100; 12R:41; 25:19 Low-income consumers, 11:71-94 Mortgages, prepayment, 7:34-7; 9:85; 11:38-45; 12R:43-5 Personal information, 7:30-4; 10:86-7,90-1; 12R:38-41; 25:11-3 Retired persons, 9:89-102 Tied selling, 7:34-5; 10:87; 12R:41-3; 25:8-10,22-5 Corporate governance, 7:45-6; 12R:46-8 Board of directors and directors, 10:20-5 Stakeholders, disclosure of information, 10:21-4 Credit unions, regulation, 7:39-40; 9:7-16; 12R:49-51; 25:10 Financial institutions Capital requirements, 10:25-6 Joint venture arrangements, 7:46-7 Ownership, 9:85-6 Regulation, 2:26-56 Self-dealing regime, 7:40; 25:26-7 Subsidiary requirement, 7:41-2; 25:18-9 Foreign bank entry regime, 25:9-11 Branches and subsidiaries, 7:42-5; 9:22-3,29-31; 11:16,56-70; 12R:24-37; 25:16-7 Definitions, 12R:7-10 Deposit insurance opt-out, 7:42; 12R:11-2 Impact, 9:47-63,79-81; 10:76-85; 11:8-30; 12R:13-22 Objectives, 12R:5-6 Personal information, protection, 11:70-1 Regulation, 9:19-22: 10:99: 11:61-2: 12R:6-9,12-3 Retail funding restriction, 9:78,82-3,86-9; 11:9-11,16; 12R:9,22-4, 27-8 Highlights, 7:28-30 Insurance companies Concerns, 11:31-2 Cooperatives, incorporation, 11:35-7 Credit unions, competition, 11:32-3 Fraternal benefit societies, 10:72-5 Mutuals, access to capital, 7:47-8 1992 changes, 9:38-9 Payments system, access, 9:66-7 Personal information, protection, and tied selling, 9:39-46,64-71; 11:35 Regulation, 9:39-40,66; 11:33-5 Investment industry National securities commission, proposal, 3:5-28; 10:30-1 Retail funding restriction, 10:26-30 Tied selling, 10:31-2,56-72 Life insurance industry Corporate governance, 10:46-51 Demutualization regulations, 11:55-6 Foreign bank entry regime, 10:51-2 Internet, 10:54-5 Personal information, protection, 10:47-8; 11:46-55 Self-dealing regime, streamlining, 10:46,52 Subsidiary requirement, 10:52-4 Tied selling and cross-selling, 11:49-51 Payments system Advisory Committee, 7:51-3 Payable-through drafts, 11:103-6

Institutions financières, examen de 1997 de la législation -Suite Institutions financières -Suite Régime autorégulateur, 7:40; 25:26-7 Réglementation, 2:26-56 Réserves de capitaux, exigences, 10:25-6 Paiements, système Comité consultatif, 7:51-3 Effets de paiement indirect, 11:103-6 Usage, 9:83-4 Petites entreprises Banques étrangères, régime d'entrée, 10:34-5,39-41 Consommateurs, protection, 10:33-4 Caisses de crédit, rôle, 10:36-7 Services financiers, disponibilité et coût, 10:33-44 Régie des sociétés, 7:45-6: 12R:51-4 Conseils d'administration et administrateurs, 10:20-5 Parties intéressées, information, communication, 10:21-4 Réglementation Bourses, 7:38-9 Cartes de débit sur dépôt, 25:19-21 Chevauchements et dédoublements, 7:37-8 Valeurs mobilières, secteur Commission nationale des valeurs mobilières, proposition, 3:5-28; 10:30-1 Marché de détail, financement, restrictions, 10:26-30 Ventes liées, 10:31-2,56-72 Vente au détail, secteur Paiements, système, 11:95-6,102-3 Services financiers, coûts, 11:96-102 Institutions financières d'État Agence de promotion économique du Canada atlantique, 7:13-4 Conseil des institutions financières fédérales, 7:9,21-5 Industrie, ministère, 7:11-2,16-21 Intermédiaires financiers de l'État, 7:8-9 Organismes régionaux de développement économique, 7:5-8,14-6 Rôle, 7:9-10,25-7

Mesures fiscales annoncées dans le budget du 6 mars 1996, mise en œuvre

Aide fiscale, mesures, 26:7-8
Biens étrangers, déclaration, règles, 26:21-7,30-1
Dons aux œuvres de bienfaisance, 26:21-2,31-2
Pensions alimentaires, 26:19-21,27-30,34-41
Régime d'épargne-retraite, cotisations, 26:32-4

Société du crédit agricole, mandat, 7:27-8

Mesures fiscales annoncées dans le budget du 27 février 1995, mise en œuvre

Exigences relatives aux déclarations Placements à l'étranger, 6:17-8 Recherche scientifique et développement expérimental, 6:13-7 Fiducies familiales, 6:11-3 Finances, ministère, 6:7-13,17 Pensions de vieillesse, 6:10-1 Principales mesures, 6:7-10

Projet de loi C-4 - Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes

Discussion, 8:6-19

Projet de loi C-5 - Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu Discussion, 13:49-93; 14:5-52; 15:6-123; 16:5-36

Projet de loi C-5 - Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu : rapport Texte, 17R::-vii,1-30

Financial sector legislation, 1997 review -Cont'd

Payments system - Cont'd

Use. 9:83-4

Property and casualty insurance industry

Nature, 10:16-7

Personal information, protection, 10:10-6

Regulation, 10:8-10,17-9

Regulation

Overlap and duplication, 7:37-8

Securities, 7:38-9

Stored-value money cards, 25:19-21

Retail sector

Financial services, cost, 11:96-102

Payments system, 11:95-6,102-3

Small business

Consumer protection, 10:33-4

Credit unions, role, 10:36-7

Financial services, availability and cost, 10:33-44

Foreign bank entry regime, 10:34-5,39-41

Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector,

7:49-52; 10:7-8,12-4; 11:13,51,78; 25:13-4

Income tax measures announced in the budget of February 27, 1995, implementation

Family trusts, 6:11-3

Finance Department, 6:7-13,17

Major items, 6:7-10

Old age pension benefits, 6:10-1

Reporting requirements

Foreign holdings, 6:17-8

Scientific research and experimental development, 6:13-7

Income tax measures announced in the budget of March 6, 1996, implementation

Charitable donations, 26:21-2,31-2

Child support, 26:19-21,27-30,34-41

Foreign reporting rules, 26:21-7,30-1

Registered retirement savings plans, contributions, 26:32-4

Tax assistance measures, 26:7-8

International conventions between Canada and other countries to prevent double taxation and tax evasion, implementation

Foreign assets, reporting, 27:27-9

International corporations, taxation, 27:29-30

Negotiations, 27:22-7

Trans-Canada Pipelines, 27:21-2

Joint and several liability

Auditors and auditing

Impact, 12:7-23: 13:29-31,36-9: 24CR:9-13

Insurance, availability and cost, 13:42-3,46-9

Proportionate liability, 13:28-36,39-45; 24CR:13-4

Australia, 12:24-49; 24CR:20-1

Canada, 24C:23-4

Consulting engineers, impact, 12:49-67; 24CR:14-5

Definition, 24CR:7-8

Negligent misrepresentation, claims, 24CR:8-9

Professionals and professional services

Impact, 13:7-12,15-21,25-7; 24CR:15-6

Insurance, availability and cost, 13:12-4,22-5; 24CR:17

Proportionate liability, 24CR:18

United Kingdom, 24CR:22-3

Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, 24A:1-21

Insurance, availability and cost, 24B:1-76

Trade and Industry Department, study, 24A:21-45

United States, 24CR:19-20

Joint and Several Liability and Professional Defendants: Interim Report

Text, 24CR:1-33

Projet de loi C-15 - Loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle

Discussion, 2:26-56

Proiet de loi C-19 - Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur

Discussion, 5:8-34

Projet de loi C-36 - Loi budgétaire concernant l'impôt sur le revenu Discussion, 6:7-18

Projet de loi C-37 - Loi de 1996 pour la mise en œuvre de conventions

Discussion, 27:20-31

Projet de loi C-70 - Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette et des lois connexes

Discussion, 18:7-117; 19:6-106; 20:7-158; 21:6-110; 22:8-212; 23:11-98

Projet de loi C-82 - Loi modifiant la législation relative aux institutions financières

Discussion, 25:7-27

Projet de loi C-92 - Loi budgétaire de 1996 concernant l'impôt sur le revenu

Discussion, 26:7-44

Projet de loi C-93 - Loi d'exécution du budget de 1997

Discussion, 27:7-20

Réforme de 1997 des institutions financières: éliminer les obstacles à l'entrée des banques étrangères

Recommandations, 12R:vi-ix

Texte, 12R:1-64

Régie des sociétés

Actionnaires, communications et sollicitation de procurations. 8R:61-71.92

Actionnaires institutionnels

Divulgation, 8R:92-4 Rôle. 8R:82-94

Administrateurs et cadres des sociétés

Assurance, 2:8-26

Responsabilité, 8R:26-7

Conseil d'administration et administrateurs

Administrateur principal, concept, 8R:40-1

Défense de diligence raisonnable, 8R:16-9

Lieu de résidence, 8R:43-7

Responsabilité, 8R:8,11-6,19-33

Rôle et obligations, 8R:8-11

Offres publiques d'achat

Délais, 8R:74-9

Pilules empoisonnées, 8R:75-9

Plafond, 8R:73-4

Règles, 8R:72-3

Opérations d'initiés

Divulgation, mécanismes, délai, 8R:58-60

Droit des sociétés et droit des valeurs mobilières, démarcation,

Règles et mécanismes de contrôle, 8R:50-8

Président du conseil d'administration et président-directeur général, fonctions, séparation, 8R:34-42

Règle applicable aux placements en biens étrangers, 8R:94-7

Transformations en société fermée, 8R:79-81

Régie (La) des sociétés: rapport du Comité sénatorial des banques et du commerce

Recommandations, 8R:viii-xi

Texte, 8R:1-136

Health services, 21:53-8,98

National Revenue Department Responsabilité solidaire Customs and Excise and Taxation, consolidation Australie, 12:24-49: 24CR:54-6 Advantages and disadvantages, 4:7-8 Canada, 24C:57-8 Déclarations faites avec négligence, réclamations, 24CR:41-2 Customs and customs inspectors, 4:6-11,15-39 Définition, 24CR:40-1 Ekos report, 4:14-5 Savings, 4:6-7,11-4,30-1 États-Unis, 24CR:53-4 Ingénieurs-conseils, effets, 12:49-67; 24CR:48-9 1997 Financial Institution Reform: Lowering the Barriers to Foreign Professions et services professionnels Assurance, disponibilité et coût, 13:12-4,22-5; 24CR:51 Recommendations, 12R:vi-viii Effets, 13:7-12,15-21,25-7; 24CR:49-50 Text. 12R:1-58 Responsabilité proportionnelle, 24CR:52 Royaume-Uni, 24CR:56-7 Assurance, disponibilité et coût, 24B:1-76 Sales tax harmonization Commerce et industrie, ministère, étude, 24A:21-45 Administration, 18:10,19-20 Feasibility Investigation of Joint and Several Liability, 24A:1-21 Advantages, 19:52-3; 23:12-4 Vérificateurs et vérification Beverage alcohol, 18:72-3,77-8 Assurance, disponibilité et coût, 13:42-3,46-9 Books and magazines, 23:47-50 Effets, 12:7-23; 13:29-31,36-9; 24CR:42-7 Application, 18:80-8; 19:76-8 Responsabilité proportionnelle, 13:28-36,39-45; 24CR:47 Rebates. 23:15-6: 26R:23 Tax-inclusive pricing, 18:81-2 Responsabilité (La) solidaire et les professions libérales: rapport Business inputs, taxation, 18:46-8 provisoire Goods and services tax (GST) Texte. 24CR:34-68 Replacement, 18:24-6 Simplifications and improvements, 18:7-9.15-8; 19:54-5; 23:15 Résumé des préoccupations concernant la taxe de vente harmonisée Historical background, 18:9-10 Texte, 26R:i-iii, 1-44 Impact Health services, 19:39-51,65-8,84-5; 23:59-64; 26R:27 Revenu national, ministère Housing, renovation and real estate industries, 26R:16-20 Douanes et Accise et Impôt, fusion Municipalities, 26R:20-3 Avantages et désavantages, 4:7-8 Mutual fund industry, 19:25-39; 26R:23-4 Douanes et inspecteurs des douanes, 4:6-11,15-39 Insurance companies, segregated funds, 26R:26-7 Économies, 4:6-7,11-4,30-1 Interprovincial sales, treatment, 18:12-3 Rapport Ekos, 4:14-5 Low and fixed-income consumers, 18:89-102; 19:82-3; 23:24-7,30-3; 26R:11-2 Taxe de vente, harmonisation Manufacturers and exporters Administration, 18:10,19-20 Administration, 19:15-9 Assureurs, caisses en gestion distincte, 26R:28-9 Cash flow difficulties, 19:15,18 Avantages, 19:52-3; 23:12-4 Compliance, 19:23-4 Boissons alcoolisées, 18:72-3,77-8 Bureau du vérificateur général du Canada, gouvernement fédéral, états Interprovincial trade, 19:21-3 financiers de 1995-1996. 19:96-106 Place of supply rules, 19:15-8 Refunds, 19:15,19-20 Consommateurs à revenu faible et à revenu fixe, 18:89-102; 19:82-3; Support, 19:20-1 23:24-7,30-3; 26R:12-3 National Revenue Department Effets Enforcement, 19:60-2 Fonds commun de placement, industrie, 19:25-39; 26R:25-6 European Community, discussions, 19:81-2 Logement, rénovation et immobilier, industries, 26R:17-22 Financing problems, 19:85-6; 23:21-3 Municipalités, 26R:22-5 Lack of guidance, 19:20,68-9 Santé, services, 19:39-51,65-8,84-5; 23:59-64; 26R:29 Quebec, compensation, 19:66-7 Historique, 18:9-10 Rate, 19:74-6 Inclusion de la taxe dans les prix, 18:11-2; 19:53-4; 23:14-20,38-47 Refunds, 19:63,69-70,84 Automobile, industrie, 19:11-3 Underground economy, strategy, 19:85-6; 23:21-3 Désavantages, 23:17-20; 26R:1-2 New Brunswick Publicité, 18:42-5: 23:23-4.31-2 Advantages and disadvantages, 20:124-6,129-30,139-43 Restauration, industrie, 18:72-9 Consumers, 20:10-22,26-9,44-58,80-4,149-58 Sondages, 18:34-5; 23:33-4; 26R:1 Finance Department, programs, 20:142,146-8 Supermarchés, industrie, 18:112-7 Health and home care services, 20:59-67,76-80,93-100 Vente au détail, secteur, 18:49-71 Housing, renovation and real estate industries, 20:32-44 Livres et magazines, 23:47-50 Insurance companies, segregated funds, 20:22-4,150 Application, 18:80-8; 19:76-8 Performing arts, 20:21-2 Inclusion de la taxe dans les prix, 18:81-2 Small and medium-sized enterprises, 20:85-92 Remboursements, 23:15-6; 26R:25 Tax-inclusive pricing, 20:9-15,25-32,101-23,126-9,131-40, Manufacturiers et exportateurs 143-9,152,156-7 Administration, 19:15-9 Taxation, power, 20:8-9,22-4 Appui, 19:20-1 Tourism industry, 20:67-76 Commerce interprovincial, 19:21-3 Newfoundland and Labrador Difficultés de trésorerie, 19:15,18 Child tax benefit, 21:74-5 Implantation, 19:23-4 Craft industry, 21:16-8,25-31 Règles en matière de lieu de fourniture, 19:15-8 Disadvantages, 21:79-80,84-5 Remboursements, 19:15.19-20 Economy, projections, 21:85-6 Nouveau-Brunswick Finance Department, 21:105-8 Arts de la scène, 20:21-2

Assureurs, caisses en gestion distincte, 20:22-4,150

Sales tax harmonization - Cont'd Taxe de vente, harmonisation -Suite Newfoundland and Labrador - Cont'd Nouveau-Brunswick -Suite Housing, renovation and real estate industries, 21:15-6,24-5,45-52, Avantages et désavantages, 20:124-6,129-30,139-43 Consommateurs, 20:10-22, 26-9, 44-58, 80-4, 149-58 Legal services, 21:54-61 Finances, ministère, programmes, 20:142,146-8 Low and fixed-income consumers, 21:67-71,74-8,81,88-9,99-100 Inclusion de la taxe dans les prix, 20:9-15,25-32,101-23,126-9, Manufacturers and exporters, 21:33-40 131-40,143-9,152,156-7 Municipalities, 21:14-5,19-21,29-31,102-3 Logement, rénovation et immobilier, industries, 20:32-44 Rate, right to change, 21:84,90,95-6,106 Petites et moyennes entreprises, 20:85-92 Retail sector, 21:40-5 Santé et soins à domicile, services, 20:59-67,76-80,93-100 Revenue loss, 21:82-4,93,100-2,105 Taxation, pouvoirs, 20:8-9,22-4 Students, 21:6-13 Tourisme, industrie, 20:67-76 Tax-inclusive pricing, 21:14,23-4,27-8,61-5,80,86-7,96-8,103-9 Nouvelle-Écosse Taxation, power, constitutionality, 21:65-6,71-3,89,94-5 Artisanat, industrie, 22:49-51,77-80 Tourism industry, 21:21-3,26-7,31-2 Assureurs, caisse en gestion distincte, 22:135-9 Nova Scotia Automobile, industrie, 22:185-93 Aboriginal peoples, 22:180-5 Avantages, 22:10-1,15-6,140-3 Advantages, 22:10-1,15-6,140-3 Consommateurs, 18:38-41; 22:21-30,110-21,124-5,147-8,156-8. Automotive industry, 22:185-93 Books and periodicals, 22:73-7,80-3,202-4 Consommateurs à revenu faible et à revenu fixe, 22:16-7,32,35-6. Consumers, 18:38-41; 22:21-30,110-21,124-5,147-8,156-8,196-212 161-74.178-80 Craft industry, 22:49-51,77-80 Économie parallèle, 22:127-30,149-50,158 Finance Department, 22:8-10,18-9,34 Étudiants, 22:106-10 Financing problems, 22:34-5 Financement, problèmes, 22:34-5 Health and home care services, 22:94-8,174-8 Finances, ministère, 22:8-10,18-9,34 Housing, renovation and real estate industries, 22:17,98-106,113-5. Inclusion de la taxe dans les prix, 22:11-20,23-4,28-9,33-4, 125-7,132-4,143-5,148-9,153-5,160-1 Independent television industry, 22:42-4,49 Livres et périodiques, 22:73-7,80-3,202-4 Insurance companies, segregated funds, 22:135-9 Logement, rénovation et immobilier, industries, 22:17.98-106.113-5. Low and fixed-income consumers, 22:16,32,35-6,161-74,178-80 Municipalities, 18:37-8; 22:155-6,161,194-6 Municipalités, 18:37-8; 22:155-6,161,194-6 New Democratic Party, position, 22:31-6 Nouveau Parti Démocratique, position, 22:31-6 Retail and manufacturing industries, 22:36-73,80-6,122-4,130-5, Peuples autochtones, 22:180-5 150-3.204-5 Santé et soins à domicile, services, 22:94-8,174-8 Students, 22:106-10 Seuil, 22:145-6 Supermarket and food services industries, 22:86-94 Supermarchés et restauration, industries, 22:86-94 Tax-inclusive pricing, 22:11-20,23-4,28-9,33-4,125-7,132-4,143-5, Taxation, pouvoir, 22:30-1 148-9,153-5,160-1 Télévision indépendante, industrie, 22:42-4,49 Taxation, power, 22:30-1 Tourisme, industrie, 22:159-60 Threshold, 22:145-6 Vente au détail et manufacturiers, 22:36-73,80-6,122-4,130-5, Tourism industry, 22:159-60 150-3.204-5 Underground economy, 22:127-30,149-50,158 Provinces Office of the Auditor General of Canada, federal government, 1995-96 Compensation, 19:57-60,63-5; 21:93; 23:20-1,26-30 financial statements, 19:96-106 Initiative, 18:20-2 Revenus, perte, 18:22-4; 19:13-4 Compensation, 19:57-60,63-5; 21:93; 23:20-1,26-30 Taxation, pouvoirs, 18:27-32; 19:81 Initiative, 18:20-2 Revenue loss, 18:22-4; 19:13-4 Administration, 18:32-3; 19:80-1 Taxation, power, 18:27-31; 19:81 Application, 18:33-4; 19:61-2 Ouebec Compensation, 18:24-5; 19:66-7 Administration, 18:32-3; 19:80-1 Différences, 18:52-3 Application, 18:33-4; 19:61-2 Revenus, perte, 19:78-80 Compensation, 18:24-5; 19:66-7 Remboursements, 23:50-9 Differences, 18:52-3 Revenu national, ministère Revenue loss, 19:78-80 Absence de directives, 19:20,68-9 Rebates, 23:50-9 Application, 19:60-2 Recreational vehicle and automobile industries Communauté européenne, discussions, 19:81-2 Notional input tax credits, 19:6-11; 26R:25-6 Économie parallèle, stratégie, 19:85-6; 23:21-3 Tax-inclusive pricing, 19:11-3 Financement, problèmes, 19:85-6; 23:21-3 Statistics Canada Québec, remboursement, 19:66-7 Data collection, 19:86-92 Remboursements, 19:63,69-70,84 Financial services, survey, 19:95-6 Taux, 19:74-6 Input-output tables, 19:87-91 Statistique Canada Revenue allocation formula, 18:13; 19:92-5 Collecte de données, 19:86-92 Tax-inclusive pricing, 18:11-2; 19:53-4; 23:14-20,38-47 Formule de répartition des recettes, 18:13; 19:92-5 Advertising, 18:42-5; 23:23-4,31-2 Services financiers, enquête, 19:95-6 Automobile industry, 19:11-3 Disadvantages, 23:17-20; 26R:1-2 Tableaux d'entrées-sorties, 19:87-91 Tabac, détaxation, 18:114-5 Food services industry, 18:72-9 Taxe sur les intrants, 18:46-8 Polis, 18:34-5; 23:33-4; 26R:1 Taxe sur les produits et services (TPS) Retail sector, 18:49-71 Remplacement, 18:24-6 Supermarket industry, 18:112-7 Simplifications et améliorations, 18:7-9,15-8; 19:54-5; 23:15

Sales tax harmonization - Cont'd

Tobacco products, zero-rating, 18:114-5

Tourism industry Impact. 18:103-8

Rebates, 18:104-5,108-12

Tax-inclusive pricing, 18:102-4,109-10

Tourists, provenance and destinations, 18:105-6

Standards Council of Canada

Budget, 8:9-10

Mandate and powers, 8:6-10

Members, 8:6-9,15-18

Standards system, 8:10-8

Summary of Concerns Regarding the Harmonized Sales Tax

Text, 26R:i-iii,1-43

WITNESSES AND ADVISERS

Alexander, Hazel Y. (Personal presentation) Bill C-70, 20:81-3

Amirault, David, Economist, Atlantic Provinces Economic Council Bill C-70, 20:123-131

Anderson, George, President, Insurance Bureau of Canada State of the financial system in Canada, 10:6-19

Anderson, Jean, McMillan Binch, Congress Financial Corporation

State of the financial system in Canada, 10:80-3

Armstrong, Robert, Member, Issues Committee, One Voice - The Canadian Seniors Network

State of the financial system in Canada, 9:95-101

Astley, Bob, President and CEO, Mutual Group, Canadian Life & Health Insurance Association Inc.

State of the financial system in Canada, 10:45-55

Babcock, William T., Vice-President, Public Affairs, Life Underwriters Association of Canada

State of the financial system in Canada, 11:52,55

Badeau, Brad, Senior Vice-President and Chief Financial Officer, Trimark Investment Management Inc.

State of the financial system in Canada, 11:104-6

Bailey, Peter, CEO, Gordon Capital Corporation, Independent Investment Dealers

State of the financial system in Canada, 10:63-4,67

Taxe de vente, harmonisation -Suite

Taxes interprovinciales, traitement, 18:12-3

Terre-Neuve et Labrador

Artisanat, industrie, 21:16-8,25-31

Consommateurs à revenu faible et à revenu fixe, 21:67-71,74-8,81,

88-9,99-100

Désavantages, 21:79-80,84-5

Économie, projections, 21:85-6

Étudiants, 21:6-13

Finances, ministère, 21:105-8

Inclusion de la taxe dans les prix, 21:14,23-4,27-8,61-5,80,86-7,

96-8,103-9

Logement, rénovation et immobilier, industries, 21:15-6,24-5,

45-52,98-9

Manufacturiers et exportateurs, 21:33-40

Municipalités, 21:14-5,19-21,29-31,102-3

Prestation fiscale pour enfants, 21:74-5 Revenus, perte, 21:82-4,93,100-2,105

Santé, services, 21:53-8,98

Services juridiques, 21:54-61

Taux, droit de changer, 21:84,90,95-6,106

Taxation, pouvoir, constitutionnalité, 21:65-6,71-3,89,94-5

Tourisme, industrie, 21:21-3,26-7,31-2

Vente au détail, secteur, 21:40-5

Tourisme, industrie

Effets, 18:103-8

Inclusion de la taxe dans les prix, 18:102-4,109-10

Remboursements, 18:104-5,108-12

Touristes, provenance et destinations, 18:105-6

Véhicules récréatifs et automobiles, industries

Crédits fictifs de taxe sur les intrants, 19:6-11; 26R:27

Inclusion de la taxe dans les prix, 19:11-3

TÉMOINS ET CONSEILLERS

Alexander, Hazel Y. (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 20:81-3

Amirault, David, économiste, Conseil économique des provinces de l'Atlantique

Projet de loi C-70, 20:123-131

Anderson, George, président, Bureau d'assurance du Canada État du système financier canadien, 10:6-19

Anderson, Jean, McMillan Binch, Congress Financial Corporation

État du système financier canadien, 10:80-3

Armstrong, Robert, membre, comité des enjeux, One Voice - The Canadian Seniors Network

État du système financier canadien, 9:95-101

Astley, Bob, président et directeur général de la Mutuelle du Canada, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc. État du système financier canadien, 10:45-55

Babcock, William T., vice-président des Affaires publiques, Association des assureurs-vie du Canada

État du système financier canadien, 11:52,55

Badeau, Brad, vice-président principal et chef des services financiers, Trimark Investment Management Inc.

État du système financier canadien, 11:104-6

Bailey, Peter, chef de la direction, Gordon Capital Corporation, Independent Investment Dealers

État du système financier canadien, 10:63-4,67

Baird, David E., Co-Chair, Bill C-5 Review Task Force, Insolvency Institute of Canada

Bill C-5, 15:54-8,63-73,77-80

Baker, William, Director General, Policy and Intergovernmental Affairs Directorate, Policy and Legislation Branch, National Revenue Department Bill C-70, 19:68

Balmain, David H., Executive Director, New Brunswick Medical Society Bill C-70, 20:97-100

Barron, Leonard J. (Personal presentation) Bill C-70, 21:108-9

Bastow, Tony, President, New Brunswick Automobile Dealers Association Bill C-70, 20:120-3

Beaton, Neil, Agnew Syndicate, Lloyd's State of the financial system in Canada, 24B:38

Beattie, **Elisabeth** (Personal presentation) Bill C-92, **26**:34-8

Beauchamp, Pierre, Chief Executive Officer, Canadian Real Estate Association

State of the financial system in Canada, 11:38-44

Beaudoin, Anne-Marie, Senior Counsel, Association des intermédiaires en assurance de personnes

State of the financial system in Canada, 9:68

Bédard, Jean, Vice-President, General Counsel and Secretary, Beneficial Canada Inc.

State of the financial system in Canada, 9:78-89

Belcher, Denis, Executive Vice-President, Bank of Nova Scotia Bill C-5, 15:80-3,86-98,101-6

Benoit, Paul, Clerk of the Committee Organization meeting, 1:9-13

Bernier, Gilles (Personal presentation) Bill C-70, 20:157-8

Bertrand, Anne, President, New Brunswick Economic Council Inc. Bill C-70, 20:85-92

Bird, Ray, Chairman, Banking Committee and Vice-President, Credit, Sears Canada Inc., Retail Council of Canada State of the financial system in Canada, 11:96-100

Black, William A., President and Chief Executive Officer, Maritime Life Bill C-70, 22:135-9

Blair, Stuart, Executive Member, Fredericton Chamber of Commerce Bill C-70, 20:103-4

Blake, James, Cottrell Maguire Syndicate 1173, Lloyd's State of the financial system in Canada, 24B:9-10,13-5,18-9,24-6,31,36

Blanchard, Hon. Edmond, Minister of Finance, Government of New Brunswick Bill C-70, 20:139-50

Bois, André, Insurance Brokers Association of Canada State of the financial system in Canada, 9:42-3

Boyce, Stephen, Executive Director, New Brunswick Senior Citizens Federation Inc. Bill C-70, 20:44-8,53-8 Baird, David E., coprésident, Groupe de travail chargé d'étudier le projet de loi C-5, Institut d'insolvabilité du Canada Projet de loi C-5, 15:54-8,63-73,77-80

Baker, William, directeur général, Politiques et affaires gouvernementales, Direction générale de la politique et de la législation, ministère du Revenu national Projet de loi C-70, 19:68

13

Balmain, David H., directeur exécutif, Société médicale du Nouveau-Brunswick Proiet de loi C-70, 20:97-100

Barron, Leonard J. (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 21:108-9

Bastow, Tony, président, Association des détaillants d'automobiles du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:120-3

Beaton, Neil, Agnew Syndicate, Lloyd's État du système financier canadien, 24B:38

Beattie, Elisabeth (présentation personnelle) Projet de loi C-92, 26:34-8

Beauchamp, Pierre, chef de la direction, Association canadienne de l'immeuble

État du système financier canadien, 11:38-45

Beaudoin, Anne-Marie, conseillère principale, Association des intermédiaires en assurance de personnes État du système financier canadien, 9:68

Bédard, Jean, vice-président, avocat-général et secrétaire, Beneficial Canada Inc.

État du système financier canadien, 9:78-89

Belcher, Denis, vice-président exécutif, Banque de Nouvelle-Écosse Projet de loi C-5, 15:80-3,86-98,101-6

Benoit, Paul, greffier du Comité Réunion d'organisation, 1:9-13

Bernier, Gilles (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 20:157-8

Bertrand, Anne, présidente, Conseil économique du Nouveau-Brunswick Inc. Projet de loi C-70, 20:85-92

Bird, Ray, président, Comité des banques et vice-président, Sears Canada Inc., Conseil canadien du commerce de détail État du système financier canadien, 11:96-100

Black, William A., président-directeur général, Maritime Compagnie d'Assurance-Vie Projet de loi C-70, 22:135-9

Blair, Stuart, membre exécutif, Chambre de commerce de Fredericton Projet de loi C-70, 20:103-4

Blake, James, Cottrell Maguire Syndicate 1173, Lloyd's État du système financier canadien, 24B:9-10,13-5,18-9,24-6,31,36

Blanchard, honorable Edmond, ministre des Finances, Gouvernement du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:139-50

Bois, André, Association des courtiers d'assurance du Canada État du système financier canadien, 9:42-3

Boyd, Dan, Counsellor, Windsor Town Council Bill C-70, 22:155-6,160-1

Brader, Ruth, in-house Counsel to CoreStates Financial Corp., Congress Financial Corporation Canada State of the financial system in Canada, 10:81-5

Braithwaite, William J., Stikeman, Elliott State of the financial system in Canada, 3:5-27

Brien, Doug, Treasurer, New Brunswick Medical Society Bill C-70, 20:94-5,99-100

Brimacombe, Glenn, Associate Director, Health Economics Research Bill C-70, 19:40-3,46,49-51

Brisebois, Diane, President and CEO, Retail Council of Canada State of the financial system in Canada, 11:95-103

Broadhurst, William, Chair, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants State of the financial system in Canada, 13:31-45,48

Brossard, André, Director, Legislation and Precedents Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions Bill C-82, 25:20,25-7

Brown, Bev, Member, Coalition for Equality Bill C-70, 21:68-70,75-8

Brown, Joanne C., Executive Director, Insurance Brokers Association of Canada
State of the financial system in Canada, 9:45-6

Brushett, Dianne, M.P.

Bill C-70, 22:139-46

Budgell, Corinne, First Vice-President, Newfoundland and Labrador Federation of Labour Bill C-70, 21:66-8,74-8

Buhler, Fred, Chair, Legislative Reform Task Force of the Schedule II Foreign Banks and Chairman and Chief Executive Officer, Bank of America, Canada, Task Force of Schedule II Foreign Banks State of the financial system in Canada, 11:56-71

Burchell, Charles P., President and Manager, The Book Room, Canadian Book Sellers Association
Bill C-70, 22:73-5,80-3

Burgess, R. Paul, President, Canadian Bar Association - Newfoundland Branch Bill C-70, 21:54-61

Burns, James W., Deputy Chairman of Power Corporation of Canada and Director of Power Financial Corporation, Power Financial Corporation State of the financial system in Canada, 9:102-11

Burpee, Michael, Assistant Deputy Minister, Assessment and Collections Branch, National Revenue Department Bill C-70, 19:69-70

Burrows, Andrew, Head, Common Law Team, Law Commission (United Kingdom) State of the financial system in Canada, 24A:2-21

Calder, Sharon K., Vice-President, Charm Diamond Centres Bill C-70, 22:53-5,61

Boyce, Stephen, directeur exécutif, Fédération des citoyens aînés du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:44-8,53-8

Boyd, Dan, conseiller, Municipalité de Windsor Projet de loi C-70, 22:155-6.160-1

Brader, Ruth, avocat interne de la Corestates Financial Corp., Congress Financial Corporation Canada État du système financier canadien, 10:81-5

Braithwaite, William J., Stikeman, Elliott État du système financier canadien, 3:5-27

Brien, Doug, trésorier, Société médicale du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:94-5,99-100

Brimacombe, Glenn, directeur adjoint, Recherche économique de la santé, Association médicale canadienne
Projet de loi C-70, 19:40-3,46,49-51

Brisebois, Diane, présidente et chef de la direction, Conseil canadien du commerce de détail État du système financier canadien. 11:95-103

Broadhurst, William, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle, Institut canadien des comptables agréés État du système financier canadien, 13:31-45,48

Brossard, André, directeur, Division de la législation et des précédents, Bureau du surintendant des institutions financières Projet de loi C-82, 25:20,25-7

Brown, Bev, membre, Coalition for Equality Projet de loi C-70, 21:68-70,75-8

Brown, Joanne C., directrice générale, Association des courtiers d'assurance du Canada État du système financier canadien, 9:45-6

Brushett, Dianne, députée Projet de loi C-70, 22:139-46

Budgell, Corinne, première vice-présidente, Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador Projet de loi C-70, 21:66-8,74-8

Buhler, Fred, président, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II et président du conseil et chef de la direction de la Banque d'Amérique du Canada, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II État du système financier canadien, 11:56-71

Burchell, Charles P., président et gérant, The Book Room, Canadian
 Book Sellers Association
 Projet de loi C-70, 22:73-5,80-3

Burgess, R. Paul, président, Barreau canadien - Section de Terre-Neuve Projet de loi C-70, 21:54-61

Burns, James W., vice-président du conseil de Power Corporation du Canada et directeur de la Corporation financière Power, Corporation financière Power État du système financier canadien, 9:102-11

Burpee, Michael, sous-ministre adjoint, Direction générale des cotisations et recouvrements, ministère du Revenu national Projet de loi C-70, 19:69-70

Campbell, Barry, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance Bill C-37, 27:23-4,29 Bill C-92, 26:8,13,17-8,21,24,28,38-9

Bill C-93, 27:10,16-8

Campion, John, Barrister and Solicitor, Fasken Campbell Godfrey State of the financial system in Canada, 12:7-23

Carr-Harris, Bruce, Legal Counsel, Association of Consulting Engineers of Canada

State of the financial system in Canada, 12:50-66

Carrigan, D. Owen, First Vice-President, Halifax Regional Home Owners Association Bill C-70, 22:98-9.105-6

Carroll, Dunstan, Franchise Owner, Mark's Work Warehouse Bill C-70, 20:26-31

Casey, Bill (Personal presentation) Bill C-70, 22:200-2

Cash, Coleen, Executive Officer, Student Union of Nova Scotia Bill C-70, 22:109-10

Cavett, Mary Ellen, Counsel, General Legal Services, Finance Department Bill C-93, 27:18-9

Chambers, Morris W., Chairperson of the Task Force on Insurance Legislation, Canadian Institute of Actuaries State of the financial system in Canada, 9:72-7

Childs, Paul, Director of Economics, Medical Society of Nova Scotia Bill C-70, 22:97

Chisholm, Robert, Leader, New Democratic Party of Nova Scotia Bill C-70, 22:31-6

Christie, Peter, President and CEO, Minet Group State of the financial system in Canada, **24B**:3,7-9,14-5,18,22-36, 61-6,74-5

Churchill, Lori, Policy and Projects Coordinator, Hospitality Newfoundland and Labrador Bill C-70, 21:21-3,27,32

Clayton, Shirley, Local Administrator, Comcare Canada Ltd. Bill C-70, 20:59-67

Cluett, Reuben, President, Betty's Card and Gift Shop Bill C-70, 22:71-3,81

Coates, Pamela, President, National Anti-Poverty Organization Bill C-70, 20:50-1,58

Cocksedge, Allan J., Assistant Deputy Minister, Customs Border Service Branch, National Revenue Department State of the financial system in Canada, 4:31,35-6

Cohen, Michael, President, Newfoundland and Labrador Medical Association Bill C-70, 21:53-8

Conacher, Duff, Coordinator, Democracy Watch State of the financial system in Canada, 10:88-90,94-5,98-9

Conrad, Dulcie, Second Vice-President, Halifax Regional Home Owners Association Bill C-70 Burrows, Andrew, chef, Équipe de la common law, Commission britannique de réforme du droit (Royaume-Uni) État du système financier canadien. 24A:2-21

15

Calder, Sharon K., vice-présidente, Charm Diamond Centres Projet de loi C-70, 22:53-5,61

Campbell, Barry, secrétaire parlementaire du ministre des Finances Projet de loi C-37, 27:23-4,29 Projet de loi C-92, 26:8,13,17-8,21,24,28,38-9 Projet de loi C-93, 27:10.16-8

Campion, John, avocat et procureur, Fasken Campbell Godfrey État du système financier canadien, 12:7-23

Carr-Harris, Bruce, conseiller juridique, Association des ingénieurs-conseils du Canada État du système financier canadien, 12:50-66

Carrigan, D. Owen, premier vice-président, Halifax Regional Home Owners Association Projet de loi C-70, 22:98-9,105-6

Carroll, Dunstan, propriétaire d'une franchise, Mark's Work Warehouse Projet de loi C-70, 20:26-31

Casey, Bill (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 22:200-2

Cash, Coleen, directrice générale, Union des étudiants de la Nouvelle-Écosse Projet de loi C-70, 22:109-10

Cavett, Mary Ellen, conseillère juridique, Services juridiques généraux, ministère des Finances Projet de loi C-93, 27:18-9

Chambers, Morris W., président du Groupe de travail sur la loi sur les assurances, Institut canadien des actuaires État du système financier canadien, 9:72-7

Childs, Paul, analyste principal, Medical Society of Nova Scotia Projet de loi C-70, 22:97

Chisholm, Robert, chef, Nouveau Parti Démocratique de la Nouvelle-Écosse Projet de loi C-70, 22:31-6

Christie, Peter, président et chef de la direction, Minet Group État du système financier canadien, 24B:3,7-9,14-5,18,22-36,61-6,74-5

Churchill, Lori, coordonnatrice des politiques et des projets, Hospitality Newfoundland and Labrador Projet de loi C-70, 21:21-3,27,32

Clayton, Shirley, administratrice locale, Comcare Canada Ltd. Projet de loi C-70, 20:59-67

Cluett, Reuben, propriétaire, Betty's Card and Gift Shop Projet de loi C-70, 22:71-3,81

Coates, Pamela, présidente, Organisation nationale anti-pauvreté Projet de loi C-70, 20:50-1,58

Cocksedge, Allan J., sous-ministre adjoint, Direction générale des services frontaliers des douanes, ministère du Revenu national État du système financier canadien, 4:31,35-6

Cohen, Michael, président, Newfoundland and Labrador Medical Association Projet de loi C-70, 21:53-8

- Couillard, Hal D., Past Chair, Life Underwriters Association of Canada State of the financial system in Canada, 11:45-55
- Cozzi, Paul, Vice-President and Associate General Counsel, Sun Life Assurance Company of Canada, Canadian Life and Health Insurance Association

Bill C-5, 15:41-3,46,51-2

- Crandall, William J., Assistant Deputy Minister, Finance and Administration Branch, National Revenue Department State of the financial system in Canada, 4:31,37
- Cretney, Terry, Treasurer, Household Financial Corporation State of the financial system in Canada, 9:78-81,88
- Crocker, Liz, President, Woozles Bookstore Bill C-70, 22:75-7.81-3
- Cruikshank, Jeanne, Vice-President, Atlantic Region, Canadian Council of Grocery Distributors Bill C-70, 22:86-8,92-3
- Curtis, Christopher T., Associate General Counsel, Capital One Financial Corporation
 State of the financial system in Canada, 9:53
- Daigle, Paul J., President and Chief Executive Officer, Atlantic Provinces Chamber of Commerce Bill C-70. 20:104-7.110-2
- Daniels, Mark, President, Canadian Life and Health Insurance Association Bill C-5, 15:39-41,45-7 State of the financial system in Canada, 10:52-5
- Dantzer, Ruth, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Finance Department Bill C-70, 18:15-7,27-33,37-44; 19:67,75-8
- Davies, Michael, Vice-President and General Counsel, General Electric Capital Canada Inc.

State of the financial system in Canada, 11:6-17

Davis, Bill, Manager, Taskforce's dossier on Banking Access for Low-income groups, Task Force on the Churches and Corporate Responsibility

State of the financial system in Canada, 11:71-3,84-9

- Davis, Jim, Professor, Australian National University State of the financial system in Canada, 12:29-48
- Davis, Robin L., President, Newfoundland Real Estate Association Bill C-70, 21:47-51
- Davis, William R., President, Congress Financial Corporation State of the financial system in Canada, 10:76-84
- DeCoste, Rhonda, Senior Manager, Sales and Local Tax, Medical Society of Nova Scotia Bill C-70, 22:96-8
- Delaney, Robert, Member and Manager of J.M. Delaney Lumber Company, Stephenville Chamber of Commerce Bill C-70, 21:61-5
- D'Entremont, Ray, President, HUGGA Guitar Ltd. Bill C-70, 20:155-7
- Déry, Jean-Marc, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Finance Department Bill C-37, 27:21-7

- Conacher, Duff, coordonnateur, Démocratie en surveillance État du système financier canadien, 10:88-90,94-5,98-9
- Conrad, Dulcie, deuxième vice-président, Halifax Regional Home Owners Association Projet de loi C-70
- Couillard, Hal D., président sortant du Conseil, Association des assureurs-vie du Canada État du système financier canadien, 11:45-55
- Cozzi, Paul, vice-président et codirecteur du contentieux, Compagnie d'assurance-vie Sun Life du Canada, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes
 Projet de loi C-5, 15:41-3, 46,51-2
- Crandall, William J., sous-ministre adjoint, Direction générale des finances et de l'administration, ministère du Revenu national État du système financier canadien, 4:31,37
- Cretney, Terry, trésorier, Household Financial Corporation État du système financier canadien, 9:78-81,88
- Crocker, Liz, présidente, Woozles Bookstore Projet de loi C-70, 22:75-7,81-3
- Cruikshank, Jeanne, vice-présidente, région de l'Atlantique, Conseil canadien de la distribution alimentaire Projet de loi C-70, 22:86-8,92-3
- Curtis, Christopher T., avocat général adjoint, Capital One Financial Corporation
 État du système financier canadien, 9:53
- Daigle, Paul J., président et premier dirigeant, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique Projet de loi C-70, 20:104-7,110-2
- Daniels, Mark, président, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes État du système financier canadien, 10:52-5 Projet de loi C-5, 15:39-41,45-7
- Dantzer, Ruth, directrice, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-70, 18:15-7,27-33,37-44; 19:67-8,75-8
- Davies, Michael, vice-président et avocat-conseil, General Electric Capital Canada Inc. État du système financier canadien, 11:6-17
- Davis, Bill, directeur du groupe de travail sur l'accès aux services bancaires pour les groupes à faible revenu, Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés État du système financier canadien, 11:71-3,84-9
- Davis, Jim, professeur, Université nationale de l'Australie État du système financier canadien, 12:29-48
- Davis, Robin L., président, Newfoundland Real Estate Association Projet de loi C-70, 21:47-51
- Davis, William R., président, Congress Financial Corporation État du système financier canadien, 10:76-84
- DeCoste, Rhonda, directrice principale, Vente et taxes locales, Medical Society of Nova Scotia Projet de loi C-70, 22:96-8
- Delaney, Robert, membre et directeur de J.M. Delaney Lumber Company, Stephenville Chamber of Commerce Projet de loi C-70, 21:61-5

Desautels, L. Denis, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada

Bill C-70. 19:96-106

Devine, Stanley J. (Personal presentation)
Bill C-70, 20:83-4

Dicks, Hon. Paul, Minister of Finance, Government of Newfoundland and Labrador Bill C-70. 21:93-108

DiGiacinto, **Igino** (Personal presentation) Bill C-70, **22**:118-21

Dimitrijevic, André, Executive Director, Internal Trade Secretariat Bill C-19, 5:8-12,19-30,33

Disher, Gerald, President, New Brunswick Manufactured Homes and Parks Association Bill C-70, 20:32-3,38-42

Dixon, Doug, Executive Officer, Nova Scotia Real Estate Association Bill C-70, 22:100-5

Dodge, David A., Deputy Minister, Finance Department Bill C-37, 27:21,24-30 Bill C-92, 26:7-16.19-34

Bill C-92, **26:**7-16,19-34 Bill C-93, **27:**7-20

Doiron, Edna, Member, One Voice For All Bill C-70, 20:51-2

Donahue, Terry, Member of the Legislative Assembly of Nova Scotia Bill C-70, 22:196-200

Doucette, Philip R., Nova Scotia Designer Crafts Council Bill C-70, 22:77-80

Doyon, Martine, Chief, Policy Development, Financial Sector Division, Finance Department State of the financial system in Canada, 7:33-4,41,46-8

Drake, William J., BIA Task Force Chair, Canadian Insolvency Practitioners Association
Bill C-5, 15:10-5,18-9,22-3,27

Drummond, Don, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Finance Department
Bill C-70, 18:7-28,31-48; 23:45-60,63-4

Durocher, Larry, Vice-President, Marketing, Woolworth Canada Ltd. Bill C-70, 18:51-4,58-61,68-71

Farber, Leonard L., Director General, Tax Legislation Division, Finance Department Bill C-36, 6:7-13,17 Bill C-92, 26:25-6,30-1

Feeney, Gordon J., Chairman, Executive Council, Canadian Bankers Association and Vice-Chairman, Royal Bank of Canada, Canadian Bankers Association State of the financial system in Canada, 9:16-38

Ferrabee, Michael, Vice-President of Government Affairs, Canadian Restaurant & Foodservices Association Bill C-70, 18:71-9

Fitzgerald, Walter, Mayor of Halifax Regional Municipality Bill C-70, 22:194-6

Forbes, Cynthia, President, Medical Society of Nova Scotia Bill C-70, 22:94-8 D'Entremont, Ray, président, HUGGA Guitar Ltd Projet de loi C-70, 20:155-7

Déry, Jean-Marc, chef, Conventions fiscales, Division de la législation fiscale, ministère des Finances
Projet de loi C-37, 27:21-7

Desautels, L. Denis, vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada Projet de loi C-70, 19:96-106

Devine, Stanley J. (présentation personnelle) Projet de loi C-70, **20:**83-4

Dicks, honorable Paul, ministre des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador Projet de loi C-70, 21:93-108

DiGiacinto, Igino (présentation personnelle) Projet de loi C-70, **22:**118-21

Dimitrijevic, André, directeur exécutif, Secrétariat du commerce extérieur
Projet de loi C-19, 5:8-12,19-30,33

Disher, Gerald, président, New Brunswick Manufactured Homes and Parks Association Projet de loi C-70, 20:32-3,38-42

Dixon, Doug, cadre de direction, Nova Scotia Real Estate Association Projet de loi C-70, 22:100-5

Dodge, David A., sous-ministre, ministère des Finances Projet de loi C-37, 27:21,24-30 Projet de loi C-92, 26:7-16,19-34 Projet de loi C-93, 27:7-20

Doiron, Edna, membre, One Voice For All Projet de loi C-70, 20:51-2

Donahue, Terry, membre de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse

Projet de loi C-70, **22**:196-200

Doucette, Philip R., Nova Scotia Designer Crafts Council Projet de loi C-70, 22:77-80

Doyon, Martine, chef, Développement de politique, Division du secteur financier, ministère des Finances État du système financier canadien, 7:33-4,41,46-8

Drake, William J., président du groupe de travail de la LFI, Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité Projet de loi C-5, 15:10-5,18-9,22-3,27

Drummond, Don, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-70, **18**:7-28,31-48; **23**:45-60,63-4

Durocher, Larry, vice-président du marketing, Woolworth Canada Inc. Projet de loi C-70, 18:51-4,58-61,68-71

Farber, Leonard L., directeur général, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-36, 6:7-13,17 Projet de loi C-92, 26:25-6,30-1

Feeney, Gordon J., président, Conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens et vice-président, Banque Royale du Canada, Association des banquiers canadiens État du système financier canadien, 9:16-38

Franche, Pierre A. H., President and Chief Operating Officer, Association of Consulting Engineers of Canada State of the financial system in Canada, 12:49-50,54-62,65-7

Fraser, Eric, Head of the Consumer Assistance Department, Association coopérative d'économie familiale
State of the financial system in Canada, 11:86-94

Freedman, Charles, Deputy Governor, Bank of Canada Bill C-15, 2:50-3 State of the financial system in Canada, 24:19-25,28-9

Friesen, Rick, General Manager, MITV, Independent Television Industry of Atlantic Canada Bill C-70, 22:43-4

Frost, Rick, Chairman, Financial Institutions Committee, Insurance Brokers Association of Canada State of the financial system in Canada, 9:43-4

Gage, Ron, Past Chairman, Canadian Bar Association State of the financial system in Canada, 13:29-31,37-9,42-8

Gardiner, John (Personal presentation)
Bill C-70, 22:211

George, Shirley-Anne, Executive Director (Ottawa), Canadian Advanced Technology Association Bill C-36, 6:13-6

Gibbons, Annette, Policy Analyst, Financial Sector Division, Finance Department Bill C-82, 25:11-2,19

Gibbons, Sandy, Senior Vice-President, St. John's Board of Trade Bill C-70, 21:13-6,23,27-30

Gilbert, Steve, Minet Group State of the financial system in Canada, 24B:12

Gillis, Hon. William, Minister of Finance, Government of Nova Scotia Bill C-70, 22:8-20

Gingras, Claude, Special Adviser, Financial Sector Division, Finance Department Bill C-82, 25:21-2

Goddard, Mel, Q.B.E. Insurance Company State of the financial system in Canada, 24B:14,17,26-7,33-5,38

Goldstein, Gerald, Researcher, Library of Parliament Organization meeting, 1:12

Gorman, F. Barry, Member, National Tax Committee and Associate Professor and Chairman of the Department of Accounting, Saint Mary's University
Bill C-70, 22:83-6

Gourlay, Jim, Publisher, Eastern Woods and Waters Magazine Bill C-70, 22:202-4

Govey, Ian, Principal Adviser, Business Law Division, Australian Treasury State of the financial system in Canada, 12:24-8,31-49

Gravelle, Pierre, Deputy Minister, National Revenue Department State of the financial system in Canada, 4:34-5

Green, Gary (Personal presentation) Bill C-70, 22:111-2 Ferrabee, Michael, vice-président des Affaires gouvernementales, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires Projet de loi C-70, 18:71-9

Fitzgerald, Walter, maire de la municipalité régionale de Halifax Projet de loi C-70, 22:194-6

Forbes, Cynthia, présidente, Medical Society of Nova Scotia Projet de loi C-70, 22:94-8

Franche, Pierre A. H., président-directeur général, Association des ingénieurs-conseils du Canada État du système financier canadien, 12:49-50,54-62,65-7

Fraser, Eric, responsable du service d'aide aux consommateurs, Association coopérative d'économie familiale État du système financier canadien, 11:86-94

Freedman, Charles, sous-gouverneur, Banque du Canada État du système financier canadien, 24:19-25,28-9 Projet de loi C-15, 2:50-3

Friesen, Rick, directeur général, MITV, Independent Television Industry of Atlantic Canada Projet de loi C-70, 22:43-4

Frost, Rick, président du comité des institutions financières, Association des courtiers d'assurance du Canada État du système financier canadien, 9:43-4

Gage, Ron, président sortant du Conseil d'administration, Association du Barreau canadien État du système financier canadien, 13:29-31,37-9,42-8

Gardiner, John (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 22:211

George, Shirley-Anne, directeur exécutif (Ottawa), Association canadienne de technologie de pointe Projet de loi C-36, 6:13-6

Gibbons, Annette, analyste des politiques, Division du secteur financier, ministère des Finances Projet de loi C-82, 25:11-2,19

Gibbons, Sandy, vice-présidente principale, St. John's Board of Trade Projet de loi C-70, 21:13-6,23,27-30

Gilbert, Steve, Minet Group État du système financier canadien, 24B:12

Gillis, honorable William, ministre des Finances, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse Projet de loi C-70, 22:8-20

Gingras, Claude, conseiller spécial, Division du secteur financier, ministère des Finances Projet de loi C-82, 25:21-2

Goddard, Mel, Q.B.E. Insurance Company État du système financier canadien, 24B:14,17,26-7,33-5,38

Goldstein, Gerald, recherchiste, Bibliothèque du Parlement Réunion d'organisation, 1:12

Gorman, F. Barry, membre, Comité national de la fiscalité, professeur agrégé et président du Département de la comptabilité, Saint-Mary's University
Projet de loi C-70, 22:83-6

Gourlay, Jim, éditeur, Eastern Woods and Waters Magazine Projet de loi C-70, 22:202-4

- Green, George, Centre Director, Young Drivers of Canada Bill C-70, 22:185-7,190-1
- Greenwood, Leo, Dartmouth Taxi Association Bill C-70, 22:210-1
- Gregan, Ivan, Chairperson, Halifax Presbytery of the United Church Bill C-70, 22:178-80
- Gribbons, Thomas J., First Vice-President, Saint John Board of Trade Bill C-70, 20:107-13
- Guiney, David, General Counsel, Credit Union Central of Ontario Bill C-5, 14:38-48
- Guss, Jonathan, President and Chief Executive Officer, Credit Union Central of Ontario Bill C-5, 14:35-7,41-5
- Gustavson, John, President and Chief Executive Officer, Canadian Direct Marketing Association Bill C-70, 20:24-32
- Guy, Rex G., Regional Director, Federal Superannuates National Association
 Bill C-70, 22:163-6,169,172-3
- Hains, Jacques, Director, Corporate Law Policy Directorate, Industry Department Bill C-5, 13:53-8,64-78,83-5; 15:121; 16:5-7,15-8
- Hamilton, Bob, Acting Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Finance Department; Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Finance Department Bill C-82, 25:8-23
 State of the financial system in Canada, 7:28-53
- Hamm, John, Leader of the Official Opposition, Nova Scotia Bill C-70, 22:21-30
- Hardingham, Richard, Agnew Syndicate 672, Lloyd's State of the financial system in Canada, 24B:3-7,10-5,19-40
- Harrison, Trish, Industry Department State of the financial system in Canada, 24A:43-4; 24B:49-51,62-5
- Hartling, Jamie I., Owner, Leather Smith Design Inc. Bill C-70, 22:49-51,62
- Hébert, J. Diane, Vice-President, Legal Affairs, Equipment Financing, General Electric Capital Canada Inc. State of the financial system in Canada, 11:13
- Henderson, Mike, Director of Apparel Manufacturing, Stanfields Bill C-70, 22:122-3,129-31
- Hensel, Ralf, Member of the CFA Legislative Committee, Canadian Fraternal Association
 State of the financial system in Canada, 10:75
- Hillier, Diane R., Director, Auditing Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants State of the financial system in Canada, 10:25
- Hodgins, John, Principal, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada Bill C-70, 19:103
- Holland, Lonsdale W., President, Beacon Securities Limited State of the financial system in Canada, 10:56-61

Govey, Ian, conseiller principal, Direction du droit des affaires, ministère du Trésor de l'Australie État du sysème financier canadien, 12:24-8.31-49

19

Etat du système financier canadien, 12:24-6,51-49

- Gravelle, Pierre, sous-ministre, ministère du Revenu national État du système financier canadien, 4:34-5
- Green, Gary (présentation personnelle)
 Projet de loi C-70, 22:111-2
- Green, George, directeur du centre, Young Drivers of Canada Projet de loi C-70, 22:185-7,190-1
- Greenwood, Leo, Dartmouth Taxi Association Projet de loi C-70, 22:210-1
- Gregan, Ivan, président, Presbytère de Halifax de l'Église unie du Canada
 Projet de loi C-70, 22:178-80
- Gribbons, Thomas J., premier vice-président, Saint John Board of Trade Projet de loi C-70, 20:107-13
- Guiney, David, conseiller juridique, Centrale des caisses de crédit de l'Ontario
 Projet de loi C-5. 14:38-48
- Guss, Jonathan, président et chef de la direction, Centrale des caisses de crédit de l'Ontario
 Proiet de loi C-5. 14:35-7.41-5
- Gustavson, John, président et chef de la direction, Association canadienne du marketing direct
 Projet de loi C-70, 20:24-32
- Guy, Rex G., directeur régional, Association nationale des retraités fédéraux
 Projet de loi C-70, 22:163-6,169,172-3
- Hains, Jacques, directeur, Direction de la politique des lois commerciales, ministère de l'Industrie Projet de loi C-5, 13:53-8,64-78,83-5; 15:121; 16:5-7,15-8
- Hamilton, Bob, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances; sous-ministre adjoint par intérim, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances État du système financier canadien, 7:28-53

 Projet de loi C-82, 25:8-23
- Hamm, John, chef de l'Opposition officielle, Nouvelle-Écosse Projet de loi C-70, 22:21-30
- Hardingham, Richard, Agnew Syndicate 672, Lloyd's État du système financier canadien, 24B:3-7,10-5,19-40
- Harrison, Trish, ministère de l'Industrie État du système financier canadien, 24A:43-4; 24B:49-51,62-5
- Hartling, Jamie I., propriétaire, Leather Smith Design Inc. Projet de loi C-70, 22:49-51,62
- Hébert, J. Diane, vice-présidente, Affaires juridiques, Financement d'équipement, General Electric Capital Canada Inc. État du système financier canadien, 11:13
- Henderson, Mike, directeur de la fabrication de vêtements, Stanfields Projet de loi C-70, 22:122-3,129-31
- Hensel, Ralf, membre du comité législatif, Association canadienne des sociétés fraternelles État du système financier canadien, 10:75

Horner, Keith, Chief, Social Policy Section, Personal Income Tax Division, Finance Department Bill C-92, 26:30,39-40

Hoyles, John D.V., Executive Director, Canadian Bar Association State of the financial system in Canada, 13:7

Hoyt, Nancy (Personal presentation) Bill C-70, 20:54-5

Hudson, Gerry (Personal presentation)
Bill C-70, 20:80-1

Hutchinson, Thomas, Nova Scotia Veterinary Association Bill C-70, 22:204

Hynes, R. Glen, Member and Vice-President, Control and Administration, Sobeys, Canadian Council of Grocery Distributors Bill C-70, 22:88,92-4

Irvine, Matthew, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's State of the financial system in Canada, 24B:38

Janega, Ann E., Executive Officer, Nova Scotia Home Builders'
Association

Bill C-70, 22:99-100,103-5

Janes, Lorne, Chairman, Alliance of Manufacturers and Exporters, Newfoundland Bill C-70, 21:33-9

Jantzi, Dalton, ordained minister, Mennonite Church of Eastern Canada, Task Force on the Churches and Corporate Responsibility State of the financial system in Canada, 11:82-3,90-2

Jenkins, Don, President, New Brunswick Real Estate Association Bill C-70, 20:35-7,40,43-4

Jenkins, W. Paul, Deputy Governor, Bank of Canada State of the financial system in Canada, 1:17,29,41-3

Jennings, Tracey, Corporate Tax Analyst, Maritime Life Bill C-70, 22:137-9

Jewett, Mark, Assistant Deputy Minister, Legal Services Branch, Finance Department

Bill C-37, 27:26 Bill C-92, 26:12-7,29 Bill C-93, 27:10,16,19

Jones, Rod, President, Insurance Brokers Association of Canada State of the financial system in Canada, 9:38-42,45

Kazimirski, Judith, President, Canadian Medical Association Bill C-70, 19:39-50

Kelly, Debbie (Personal presentation) Bill C-70, 22:207-8

Kelly, Jeff, Director, Greater Moncton Chamber of Commerce Bill C-70, 20:100-1,110-4,117

Kennedy, Alex, Vice-President, General Counsel and Secretary, Insurance Bureau of Canada State of the financial system in Canada, 10:10-2,15-9

Kennedy, Sheryl, Deputy Governor, Bank of Canada State of the financial system in Canada, 24:18

Kent, Andrew J.F., McMillan Binch Bill C-5, 15:82-3,91-2,98-9 Hillier, Diane R., directrice, Normes de vérification, Institut canadien des comptables agréés

État du système financier canadien, 10:25

Hodgins, John, directeur principal, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada Projet de loi C-70, 19:103

Holland, Lonsdale W., président, Beacon Securities Limited État du système financier canadien, 10:56-61

Horner, Keith, chef principal, Politique sociale, Division de l'impôt des particuliers, ministère des Finances Projet de loi C-92, 26:30,39-40

Hoyles, John D.V., directeur exécutif, Association du Barreau canadien État du système financier canadien, 13:7

Hoyt, Nancy (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 20:54-5

Hudson, Gerry (présentation personnelle) Projet de loi C-70, **20:**80-1

Hutchinson, Thomas, Nova Scotia Veterinary Association Projet de loi C-70. 22:204

Hynes, R. Glen, membre et vice-président, Contrôle et Administration, Sobey's, Conseil canadien de la distribution alimentaire Projet de loi C-70, 22:88,92-4

Irvine, Matthew, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's État du système financier canadien, 24B:38

Janega, Ann E., cadre de direction, Nova Scotia Home Builders' Association Projet de loi C-70, 22:99-100,103-5

Janes, Lorne, président, Alliance of Manufacturers and Exporters, Newfoundland Projet de loi C-70, 21:33-9

Jantzi, Dalton, ministre de l'Église mennonite de l'Est du Canada, Groupe de travail des églises sur les responsabilités des sociétés État du système financier canadien, 11:82-3,90-2

Jenkins, Don, président, Association des agents d'immeubles du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70. 20:35-7.40.43-4

Jenkins, W. Paul, sous-gouverneur, Banque du Canada État du système financier canadien, 1:17,29,41-3

Jennings, Tracey, analyste de l'impôt des sociétés, Maritime Compagnie d'Assurance-Vie Projet de loi C-70, 22:137-9

Jewett, Mark, sous-ministre adjoint, Direction des services juridiques, ministère des Finances Projet de loi C-37, 27:26

Projet de loi C-92, **26**:12-7,29 Projet de loi C-93, **27**:10,16,19

Jones, Rod, président, Association des courtiers d'assurance du Canada État du système financier canadien, 9:38-42,45

Kazimirski, Judith, présidente, Association médicale canadienne Projet de loi C-70, 19:39-50

Kelly, Debbie (présentation personnelle)
Projet de loi C-70, 22:207-8

21

- Kerton, Robert, Chair, Financial Services Committee and Professor of Economics, Department of Economics, University of Waterloo, Consumers' Association of Canada State of the financial system in Canada, 10:85-8.95-100
- Killeen, Michael, Corporate Secretary and General Counsel, C.I. Mutual Funds Inc.

Bill C-70, 19:25-35,38

- Killin, Jim, General Manager, Quebec and Atlantic Region, Mark's Work Warehouse Bill C-70, 22:38-40,45-8
- Kirby, Dale, Spokesperson, Canadian Federation of Students of Newfoundland and Labrador Bill C-70, 21:6-12
- Klotz, Robert A., Chair, National Section on Bankruptcy and Insolvency, Canadian Bar Association Bill C-5, 15:28-39
- Knight, William, Chief Executive Officer, Credit Union Central of Canada

State of the financial system in Canada, 9:6-16

- Kondo, Norman H., Executive Director, Canadian Insolvency Practitioners Association Bill C-5. 15:27
- Kosakowski, Doug, 3rd National Vice-President, Customs Excise Union State of the financial system in Canada, 4:16
- Landry, Léo-Paul, Secretary General, Canadian Medical Association Bill C-70, 19:46-7
- Langevin, Daniel G., Vice-President, Marketing and Communications, SAAN Stores Ltd. Bill C-70, 22:36-8,45-8
- Lay, Joan F., Member, Canadian Pensioners Concerned Bill C-70, 22:169-71
- Le Pan, Nick, Assistant Superintendent, Policy Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions Bill C-15, 2:26-50,53-5
- Leblanc, Jacques, President, New Brunswick Home Builders Association Bill C-70, 20:33-9,42-3
- Lee, Michael, President, Eastern Newfoundland Home Builders Association Ltd. Bill C-70, 21:45-7,50-2
- Lefebvre, J. Marc, Vice-President, Ganong Bros. Ltd. Bill C-70, 20:152
- Legacy, Mansel R., President, Customs Excise Union State of the financial system in Canada, 4:5-22
- Legare, Marlene, Chief, Legislation, Tax Policy Branch, Finance Department Bill C-70, 18:42,46; 19:36-9
- **Leonard**, E. Bruce, Chairman, Insolvency Institute of Canada Bill C-5, 15:53-4,57,61-5,68-9,72-6,79
- Lingley, Daryl, President, Halifax County Business Association Bill C-70, 22:151-3,157,160
- Louis, Theresa (Personal presentation) Bill C-70, 20:84

Kelly, Jeff, directeur, Chambre de commerce du Grand Moncton Projet de loi C-70, 20:100-1,110-4,117

Kennedy, Alex, vice-président, conseiller général et secrétaire, Bureau d'assurance du Canada

État du système financier canadien, 10:10-2,15-9

- Kennedy, Sheryl, sous-gouverneur, Banque du Canada État du système financier canadien, **24:**18
- Kent, Andrew J.F., McMillan Binch Projet de loi C-5, 15:82-3,91-2,98-9
- Kerton, Robert, président, comité des services financiers et professeur de sciences économiques, Département des sciences économiques, University of Waterloo État du système financier canadien, 10:85-8,95-100
- Killeen, Michael, secrétaire général et directeur du contentieux, C.I. Mutual Funds Inc. Projet de loi C-70, 19:25-35,38
- Killin, Jim, directeur général, Québec et région de l'Atlantique, Mark's Work Warehouse Projet de loi C-70, 22:38-40,45-8
- Kirby, Dale, porte-parole, Canadian Federation of Students of Newfoundland and Labrador Projet de loi C-70, 21:6-12
- Klotz, Robert A., président de la Section nationale de la faillite et de l'insolvabilité, Association du Barreau canadien Projet de loi C-5. 15:28-39
- Knight, William, chef de la direction, Centrale des caisses de crédit du Canada État du système financier canadien, 9:6-16
- Kondo, Norman H., directeur général, Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité
 Projet de loi C-5, 15:27
- Kosakowski, Doug, troisième vice-président national, Union Douanes Accise État du système financier canadien, 4:16
- Landry, Léo-Paul, secrétaire général, Association médicale canadienne Projet de loi C-70, 19:46-7
- Langevin, Daniel G., vice-président, Marketing et communications, SAAN Stores Ltd Projet de loi C-70, 22:36-8,45-8
- Lay, Joan F., membre, Corporation canadienne des retraités concernés Projet de loi C-70, 22:169-71
- Le Pan, Nick, surintendant adjoint, Secteur de la politique, Bureau du surintendant des institutions financières
 Projet de loi C-15, 2:26-50,53-5
- Leblanc, Jacques, président, Association des constructeurs d'habitation du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:33-9,42-3
- Lee, Michael, président, Eastern Newfoundland Home Builders Association Ltd. Projet de loi C-70, 21:45-7,50-2
- Lefebvre, J. Marc, vice-président, Ganong Bros. Ltd. Projet de loi C-70, 20:152

Love, David, Director, Financial Reporting Policy, Trade and Industry Department (United Kingdom) State of the financial system in Canada, 24A:23-45

Lowery, Frank, Vice-President, General Counsel and Secretary, Co-operators Group Limited State of the financial system in Canada, 11:32-3,36-7

Lundy, Ed. Senior Vice-President, Business Banking, Royal Bank Bill C-5, 15:82-94,97-102,105

Lusk, Russell W., President, Canadian Bar Association State of the financial system in Canada, 13:7-8,11-21,24-7

MacDonald, J. Edward, President and General Manager, Nova Scotia Textile Ltd Bill C-70, 22:123-4,129-35

MacIntosh, Dan, Legislation Coordinator, Tax Policy Branch, Finance Department Bill C-36, 6:17

Macmillan, Vivian, President, Hants County Seniors, Nova Scotia Federation of Seniors Bill C-70, 22:166-73

MacSkimming, Roy, Consultant, Don't Tax Reading Coalition Bill C-70, 18:79-88

Main, Robert, Director, Regulatory Affairs and Standards Policy, Corporate Governance Branch, Industry and Science Policy Sector, Industry Department Bill C-4, 8:6-18

Malcolm, Bruce A., Director, Reed Stenhouse Ltd. State of the financial system in Canada, 2:8-26

Mandia, Albert, President of Cashflex L.P. and Cashflex Inc., Congress Financial Corporation Canada State of the financial system in Canada, 10:78-80,83-4

Mangnall, Ted, Member, Fredericton Chamber of Commerce Bill C-70, 20:104

Manley, Hon. John, Minister of Industry State of the financial system in Canada, 7:5-28

Manuel, Anne, Executive Director, Newfoundland and Labrador Crafts Development Association Bill C-70, 21:16-8,25-31

Manzer, Alison, Chair, Committee on Financial Institution Legislative Reform, Canadian Bar Association State of the financial system in Canada, 13:8-27

Marantz, Gordon, Legal Adviser to the Industry Department Bill C-5, 13:52-4,61-3,68-70,74-5,79-85,91-2; 15:38,115-21; 16:7-13,16-7,24-5,32-5

Marc, Ian, Ian Marc's Hairstyling and Aesthetics, Canadian Association of Salon Owners Bill C-70, 22:57-61

Marchant, Peter K., Vice-President and Director, CIBC Wood Gundy Inc., Investment Dealers Association of Canada State of the financial system in Canada, 10:30-2

Marsland, Andrew, Acting Chief, General Operations and Border Issues, Tax Policy Branch, Finance Department Bill C-70, 23:61-4

Legacy, Mansel R., président, Union Douanes Accise État du système financier canadien, 4:5-22

Legare, Marlene, chef, Législation, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-70, 18:42,46; 19:36-9

Leonard, E. Bruce, président, Institut d'insolvabilité du Canada Projet de loi C-5, 15:53-4,57,61-5,68-9,72-6,79

Lingley, Daryl, président, Halifax County Business Association Projet de loi C-70, 22:151-3,157,160

Louis, Theresa (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 20:84

Love, David, directeur, Politique sur l'information financière, ministère de l'Industrie et du Commerce (Royaume-Uni) État du système financier canadien, 24A:23-45

Lowery, Frank, vice-président, avocat général et secrétaire, Co-operators Group Limited État du système financier canadien, 11:32-3,36-7

Lundy, Ed, premier vice-président, Opérations bancaires, Banque Royale Projet de loi C-5, 15:82-94,97-102,105

Lusk, Russell W., président, Association du Barreau canadien État du système financier canadien, 13:7-8,11-21,24-7

MacDonald, J. Edward, président et directeur général, Nova Scotia Textile Ltd Projet de loi C-70, 22:123-4,129-35

MacIntosh, Dan, coordonnateur de la législation, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-36, 6:17

Macmillan, Vivian, présidente, Hants County Seniors, Nova Scotia Federation of Seniors Projet de loi C-70, 22:166-73

MacSkimming, Roy, consultant, Don't Tax Reading Coalition Projet de loi C-70, 18:79-88

Main, Robert, directeur, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Régie d'entreprise, Secteur de la politique industrielle et scientifique, ministère de l'Industrie Projet de loi C-4, 8:6-18

Malcolm, Bruce A., directeur, Reed Stenhouse Limitée État du système financier canadien, 2:8-26

Mandia, Albert, président de Cashflex L.P. et Cashflex Inc., Congress Financial Corporation Canada État du système financier canadien, 10:78-80,83-4

Mangnall, Ted, membre, Chambre de commerce de Fredericton Projet de loi C-70, 20:104

Manley, honorable John, ministre de l'Industrie État du système financier canadien, 7:5-28

Manuel, Anne, directrice générale, Newfoundland and Labrador Crafts Development Association Projet de loi C-70, 21:16-8,25-31

Manzer, Alison, présidente, Comité sur la réforme législative des institutions financières, Association du Barreau canadien État du système financier canadien, 13:8-27

- Martin, Hon. Paul, Minister of Finance Bill C-70, 23:11-35
- May, Richard, Director of Canadian Fraternal Association and Chairman of the CFA Legislative Committee, Canadian Fraternal Association State of the financial system in Canada. 10:72-5
- Mayrand, Marc, Superintendent of Bankruptcy, Industry Department Bill C-5, 13:50-2,61; 16:19-25,29-31,35
- McCall, Marnie, Director, Policy Research, Consumers' Association of Canada

Bill C-70, 18:93-4,97-8,101-2

State of the financial system in Canada, 10:86-7,98-100

- McCarthy, John, President, City of Saint John Retirees' Association Bill C-70, 20:152-4
- **McGrath, Des**, Founding Member, Survive Bill C-70, **21**:65-6,71-3,76-7
- McLaughlin, Bob, President, Canadian Home Builders Association, New Brunswick Home Builders Association Bill C-70. 20:39-43
- McNulty, Carolyn, Executive Director and Founder, Romero House Bill C-70, 20:48-50
- McSweeney, Michael B., Executive Director and CEO, Standards Council of Canada Bill C-4, 8:13-8
- McVicar, Bob, Chairman, Retail Task Force, Saint John Board of Trade Bill C-70, 20:115-20
- Meir, Gadi, Projet Leader and Senior Financial Consultant, Business Banking Group, Wells Fargo Bank, NA State of the financial system in Canada. 11:18-29
- Meisner, Sonja, Investment Property Owners Association of Nova Scotia Bill C-70, 22:113-5
- Melville, Douglas W., Director, Commercial and Regulatory Affairs, Canadian Bankers Association State of the financial system in Canada, 9:34-6
- Mendelsohn, Max, Legal Adviser to the Industry Department Bill C-5, 13:53-5,60-4,69-73,83,86-90,93; 15:109-15,119-22; 16:14-5,26-9,35
- Mendoza, Robert, President, Council of the Students' Union of Memorial University of Newfoundland Bill C-70, 21:7-13
- Mercer, Wayne, 4th National Vice-President, Customs Excise Union State of the financial system in Canada, 4:12,20
- Moody, Robert P., Deputy Minister, Finance Department, Government of Nova Scotia
 Bill C-70, 22:17
- Moores, Louise (Personal presentation)
 Bill C-70, 22:205-7
- Morgan, Carl (Personal presentation) Bill C-70, 20:155
- Morgenthau, Lillian, President, Canadian Association of Retired Persons State of the financial system in Canada, 9:89-95,98-102

Marantz, Gordon, conseiller juridique auprès du ministère de l'Industrie Projet de loi C-5, 13:52-4,61-3,68-70,74-5,79-85,91-2; 15:38,115-21; 16: 7-13,16-7,24-5,32-5

- Marc, Ian, Ian Marc's Hairstyling and Aesthetics, Canadian Association of Salon Owners Projet de loi C-70, 22:57-61
- Marchant, Peter K., vice-président et directeur, CIBC Wood Gundy Inc., Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières État du système financier canadien, 10:30-2
- Marsland, Andrew, chef par intérim, Opérations générales et questions frontalières, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-70, 23:61-4
- Martin, honorable Paul, ministre des Finances Projet de loi C-70, 23:11-35
- May, Richard, directeur de l'Association canadienne des sociétés fraternelles et président du comité législatif, Association canadienne des sociétés fraternelles État du système financier canadien, 10:72-5
- Mayrand, Marc, surintendant des faillites, ministère de l'Industrie Projet de loi C-5, 13:50-2,61; 16:19-25,29-31,35
- McCall, Marnie, directrice, Recherche sur les politiques, Association des consommateurs du Canada État du système financier canadien, 10:86-7,98-100 Projet de loi C-70, 18:93-4,97-8,101-2
- McCarthy, John, président, City of Saint John Retirees' Association Projet de loi C-70, 20:152-4
- McGrath, Des, membre fondateur, Survive Projet de loi C-70, 21:65-6,71-3,76-7
- McLaughlin, Bob, président, Association canadienne des constructeurs d'habitation, Association des constructeurs d'habitation du Nouveau-Brunswick
 Projet de loi C-70, 20:39-43
- McNulty, Carolyn, directrice exécutive et fondatrice, Maison Romero Projet de loi C-70, 20:48-50
- McSweeney, Michael B., directeur général et premier dirigeant, Conseil canadien des normes
 Proiet de loi C-4, 8:13-8
- McVicar, Bob, président, Groupe de travail sur les prix au détail, Saint John Board of Trade Projet de loi C-70, 20:115-20
- Meir, Gadi, chef de projet et conseiller financier principal, Business Banking Group, Wells Fargo Bank, NA État du système financier canadien, 11:18-29
- Meisner, Sonja, Investment Property Owners Association of Nova Scotia Projet de loi C-70, 22:113-5
- Melville, Douglas W., directeur, Affaires commerciales et réglementaires, Association des banquiers canadiens État du système financier canadien, 9:34-6
- Mendelsohn, Max, conseiller juridique auprès du ministère de l'Industrie Projet de loi C-5, 13:53-5,60-4,69-73,83,86-90,93; 15:109-15, 119-22; 16:14-5,26-9,35

Morrison, Ken, Banking Consultant and President, Ken Morrison Consulting Inc., Retail Council of Canada State of the financial system in Canada, 11:97,100-1

Motton, Lorne, Vice-President Finance and Controller for Co-operators General, Co-operators Group Limited State of the financial system in Canada, 11:34-5

Mudry, Greg. Vice-President and General Manager, ATV/ASN, Independent Television Industry of Atlantic Canada Bill C-70, 22:42-4,49

Munholland, Barry, Senior Vice-President and Managing Director, Deutsche Bank Canada State of the financial system in Canada, 11:66.71

Nadeau, Michel, Vice-President, Public Affairs and Member Services. Canadian Council of Grocery Distributors Bill C-70, 18:112-7

Neal, David, President Elect, Fredericton Chamber of Commerce Bill C-70, 20:102-3,110-2

Neilson, Sandra, Minet Group State of the financial system in Canada, 24B:42-4,47-60

Norman, Terry J., Member, Board of Directors, Halifax Chamber of Commerce Bill C-70, 22:157-61

Norris, Tim, Tax Policy Officer, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Finance Department Bill C-70, 19:36-7

O'Brien, Peter, Vice-President, Canadian Federation of Independent Rusiness

Bill C-70, 22:124-8,133-4

O'Brien, Sharon, President, New Brunswick Home Support Association Bill C-70, 20:59-67

O'Leary, Terry, President, Totally Yours Beauty Centre, Canadian Association of Salon Owners Bill C-70, 22:55-62

Olsen, Evelyn, Woodlawn Enrichment Daycare Bill C-70, 22:110-1

O'Regan, Stephen, President, Canadian Automobile Dealers Association Bill C-70, 22:187-9,192-3

Owens, Richard C., Partner, Smith Lyons, Norwest Financial Inc. and Capital One Financial Corporation State of the financial system in Canada, 9:57

Painter, Richard, Reed Stenhouse Ltd. State of the financial system in Canada, 24B:65

Panjer, Harry H., President Elect, Canadian Institute of Actuaries State of the financial system in Canada, 9:72

Paré, Ray, National Tax Partner, B.D.O. Dunwoody, Toronto, Recreational Vehicle Dealers Association of Canada Bill C-70, 19:6-11

Park, Anne, Executive Director, Economic and Fiscal Policy Branch, Finance Department Bill C-93, 27:14-6,20

Paul, Gary, Member, Tax Committee, Manufacturers Housing Association Bill C-70, 22:102-5

Mendoza, Robert, président, Council of the Students' Union of Memorial University of Newfoundland Projet de loi C-70, 21:7-13

Mercer, Wayne, quatrième vice-président national, Union Douanes Accise

État du système financier canadien, 4:12,20

Moody, Robert P., sous-ministre, ministère des Finances, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse Projet de loi C-70, 22:17

Moores, Louise (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 22:205-7

Morgan, Carl (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 20:155

Morgenthau, Lillian, présidente, Association canadienne des personnes État du système financier canadien, 9:89-95,98-102

Morrison, Ken, conseiller sur les banques et président, Ken Morrison Consulting Inc., Conseil canadien du commerce de détail État du système financier canadien, 11:97,100-1

Motton, Lorne, vice-président du service des finances et contrôleur, Co-operators General, Co-operators Group Limited État du système financier canadien, 11:34-5

Mudry, Greg, vice-président et directeur général, ATV/ASN. Independent Television Industry of Atlantic Canada Projet de loi C-70, 22:42-4,49

Munholland, Barry, vice-président principal et directeur général, Deutsche Bank du Canada État du système financier canadien, 11:66,71

Nadeau, Michel, vice-président, Affaires publiques et services aux membres. Conseil canadien de la distribution alimentaire Projet de loi C-70, 18:112-7

Neal, David, président élu, Chambre de commerce de Fredericton Projet de loi C-70, 20:102-3,110-2

Neilson, Sandra, Minet Group État du système financier canadien, 24B:42-4,47-60

Norman, Terry J. membre, Conseil d'administration, Chambre de commerce du Grand Halifax Projet de loi C-70, 22:157-61

Norris, Tim, agent, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Projet de loi C-70, 19:36-7

O'Brien, Peter, vice-président, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Projet de loi C-70, 22:124-8,133-4

O'Brien, Sharon, présidente, New Brunswick Home Support Association Projet de loi C-70, 20:59-67

O'Leary, Terry, président, Totally Yours Beauty Center, Canadian Association of Salon Owners Projet de loi C-70, 22:55-62

Olsen, Evelyn, Garderie Woodlawn Enrichment Projet de loi C-70, 22:110-1

O'Regan, Stephen, président, Canadian Automobile Dealers Association Projet de loi C-70, 22:187-9,192-3

25

Payn, Valerie, General Manager, Halifax Chamber of Commerce Bill C-70, 22:153-60

Pelley, Sandra, Administrator, Comcare Ltd. Bill C-70, 22:174-8

Pelly, Louise S., Counsel from Gowlings, Strathy & Henderson, Wells Fargo Bank, NA

State of the financial system in Canada, 11:17-8,23-30

Peters, Dave, President, Nova Scotia Government Employees Union Bill C-70, 22:146-51

Peters, Richard, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's State of the financial system in Canada, 24B:37-8

Peterson, Ralph, President, Canadian Insolvency Practitioners Association
Bill C-5, 15:6-8,12-4,22-8

Plamondon, Madeleine, Service d'aide au consommateur State of the financial system in Canada, 10:90-4,97-8

Ploughman, J. Burford, Vice-President, Alliance of Manufacturers and Exporters, Newfoundland Bill C-70, 21:36-40

Powell, Carl (Personal presentation) Bill C-70, 21:109-10

Pratt, Rick H.G., President, Winsbys Womens Shoes Ltd. Bill C-70, 22:51-3,58-60

Protti, Raymond J., President and Chief Executive Officer, Canadian Bankers Association
State of the financial system in Canada, 9:23-34

Prowse, Ernie, Nova Scotia Veterinary Association Bill C-70, 22:204

Pugh, Evan, Family Physician Bill C-70, 20:76-9

Pye, Glen, Chairman, Alliance of Manufacturers and Exporters Bill C-70, 19:14-24

Quigley, Mike, Q.B.E. Insurance Company State of the financial system in Canada, 24B:7-18,21-7,31-2,39-40

Ramsay, Iain, Professor of Law, Osgoode Hall Law School, York University

Bill C-5, 14:10-4,17-22,26-31,34

Rayner, Michael H., President, Canadian Institute of Chartered Accountants
State of the financial system in Canada, 13:28-9,38,42,45-7

Reardon, Gary, Director of Federal Policy, St. John's Board of Trade Bill C-70, 21:24-5

Redmond, Bill, President, Bucas RV Centre, Calgary, Recreational Vehicle Dealers Association of Canada Bill C-70, 19:9-10

Ribaux, Sidney, Project Coordinator, Association coopérative d'économie familiale
State of the financial system in Canada, 11:81-6,90-1,94

Richardson, David, Chairman, Ernst & Young Inc. Bill C-5, 15:55,58-61,69-72,75-6 Owens, Richard C., associé, Smith Lyons, Norwest Financial Inc. et Capital One Financial Corporation État du système financier canadien, 9:57

Painter, Richard, Reed Stenhouse Ltd. État du système financier canadien, 24B:65

Panjer, Harry H., président désigné, Institut canadien des actuaires État du système financier canadien, 9:72

Paré, Ray, associé spécialisé en impôt sur le revenu, B.D.O. Dunwoody, Toronto, Association des commerçants de véhicules récréatifs du Canada Proiet de loi C-70. 19:6-11

Park, Anne, directrice exécutive, Secrétariat du développement de la politique économique, ministère des Finances Projet de loi C-93, 27:14-6,20

Paul, Gary, membre, Comité de la fiscalité, Manufacturers Housing Association Projet de loi C-70, 22:102-5

Payn, Valerie, directrice générale, Chambre de commerce du Grand Halifax Projet de loi C-70, 22:153-60

Pelley, Sandra, administratrice, Comcare Ltd. Projet de loi C-70, 22:174-8

Pelly, Louise S., avocate de Gowlings, Strathy & Henderson, Wells Fargo Bank, NA État du système financier canadien, 11:17-8,23-30

Peters, Dave, président, Nova Scotia Government Employees Union Projet de loi C-70, 22:146-51

Peters, Richard, S.J. Burnhope Syndicate 1212, Lloyd's État du système financier canadien, 24B:37-8

Peterson, Ralph, président, Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité

Projet de loi C-5, 15:6-8,12-4,22-8

Plamondon, **Madeleine**, Service d'aide au consommateur État du système financier canadien, **10:**90-4,97-8

Ploughman, J. Burford, vice-président, Alliance of Manufacturers and Exporters, Newfoundland Projet de loi C-70, 21:36-40

Powell, Carl (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 21:109-10

Pratt, Rick H.G., président, Winsbys Womens Shoes Ltd. Projet de loi C-70, 22:51-3,58-60

Protti, Raymond J., président et chef de la direction, Association des banquiers canadiens État du système financier canadien, 9:23-34

Prowse, Ernie, Nova Scotia Veterinary Association Projet de loi C-70, 22:204

Pugh, Evan, médecin de famille Projet de loi C-70, 20:76-9

Pye, Glen, président, Association des détaillants d'automobiles du Canada Projet de loi C-70, 19:14-24

Quigley, Mike, Q.B.E. Insurance Company État du système financier canadien, 24B:7-18,21-7,31-2,39-40

Riley, Lucy, President, Nova Scotia Federation of Seniors Bill C-70, 22:168,171

Robichaud, Stéphane, Director, Provincial Affairs, Canadian Federation of Independent Business
Bill C-70, 22:130

Rogers, David, Owner-Operator, Mark's Work Wearhouse Bill C-70, 21:40-5

Rogers, Gerald, Economist and Small Business Owner Bill C-70, 22:64-6.70

Rotman, Selma, Vice-President, Winners Canada Ltd. Bill C-70, 18:61-4,67-8

Rozon, Louise, General Manager, Association coopérative d'économie familiale

State of the financial system in Canada, 11:73-8

Rudnai, Nick, Alexander & Howden State of the financial sytem in Canada, 24B:13-4,27-30,60-9,74

Russell, Ian C., Vice-President, Capital Markets, Investment Dealers Association of Canada State of the financial system in Canada, 10:29-30

Rutledge, Graeme, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group, Canadian Institute of Chartered Accountants State of the financial system in Canada, 10:19-26

Sachse, Armin, Vice-President, Marketing, Equipment Financing, General Electric Capital Canada Inc. State of the financial system in Canada, 11:13

St-Amant, Jacques, Research Counsel, Association coopérative d'économie familiale
State of the financial system in Canada, 11:88-9,92-4

Saunders, Martin, Member, Coalition for Equality Bill C-70, 21:70-1,75-8

Savard, Denis, Chairman of the Board, Association des intermédiaires en assurance de personnes
State of the financial system in Canada, 9:63-71

Sawiak, Grant V., Lawyer, Gowling, Strathy & Henderson State of the financial system in Canada. 3:6-27

Scace, Andrew G., Vice-President and Director, RBC Dominion Securities Inc., Investment Dealers Association of Canada State of the financial system in Canada, 10:26-31

Scarfo, Nick, Assistant Vice-President and General Counsel, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc. State of the financial system in Canada, 9:58

Schiappa, Al, National Director of Tax, Sears Canada Bill C-70, 22:41-2,45,48

Schultz, Robert, Chairman and CEO, Midland Walwyn Capital Inc., Independent Investment Dealers State of the financial system in Canada, 10:61-72

Scott, Andrew, Law Commission, United Kingdom State of the financial system in Canada, 24A:6-8

Simms, Randy, Vice-President, Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities Bill C-70, 21:18-21,31 Ramsay, Iain, professeur de droit, Osgoode Hall Law School, York University

Projet de loi C-5, 14:10-4,17-22,26-31,34

Rayner, Michael H., président, Institut canadien des comptables agréés État du système financier canadien, 13:28-9,38,42,45-7

Reardon, Gary, directeur de la politique fédérale, St. John's Board of Trade

Projet de loi C-70, 21:24-5

Redmond, Bill, président, Bucas RV Centre, Calgary, Association des commerçants de véhicules récréatifs du Canada Projet de loi C-70, 19:9-10

Ribaux, Sidney, coordonnateur de projet, Association coopérative d'économie familiale État du système financier canadien, 11:81-6,90-1,94

Richardson, David, président, Ernst & Young Inc. Projet de loi C-5, 15:55,58-61,69-72,75-6

Riley, Lucy, présidente, Nova Scotia Federation of Seniors Projet de loi C-70, 22:168,171

Robichaud, Stéphane, directeur, Affaires provinciales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Projet de loi C-70, 22:130

Rogers, David, propriétaire-exploitant, Mark's Work Wearhouse Projet de loi C-70, 21:40-5

Rogers, Gerald, économiste, propriétaire d'une petite entreprise Projet de loi C-70, 22:64-6,70

Rotman, Selma, vice-présidente, Winners Canada Ltd. Projet de loi C-70, 18:61-4,67-8

Rozon, Louise, directrice générale, Association coopérative d'économie familiale État du système financier canadien, 11:73-8

Rudnai, Nick, Alexander & Howden État du système financier canadien, 24B:13-4,27-30,60-9,74

Russell, Ian C., vice-président, Marchés financiers, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières État du système financier canadien, 10:29-30

Rutledge, Graeme, président, Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières, Institut canadien des comptables agréés État du système financier canadien, 10:19-26

Sachse, Armin, vice-président, Marketing, Financement d'équipement, General Electric Capital Canada Inc. État du système financier canadien, 11:13

St-Amant, Jacques, avocat-recherchiste, Association coopérative d'économie familiale État du système financier canadien, 11:88-9,92-4

Saunders, Martin, membre, Coalition for Equality Projet de loi C-70, 21:70-1,75-8

Savard, Denis, président du conseil, Association des intermédiaires en assurance de personnes État du système financier canadien, 9:63-71

Sawiak, Grant V., avocat, Gowling, Strathy & Henderson État du système financier canadien, 3:6-27

- Slater, Myrna E., Past President, Canadian Pensioners Concerned Bill C-70, 22:161-3,68-74
- Slipp, John, President, Tourism Industry Association of New Brunswick Bill C-70, 20:67-76
- Smiley, Jennifer, President, Student Union of Nova Scotia Bill C-70, 22:106-10
- Smith, Gary, Member, Saint John Board of Trade Bill C-70, 20:114-7.120
- Smith, Lorretta J. (Personal presentation) Bill C-70, 22:112-3
- Smith, Philip, Director General, Project to Improve Provincial Economic Statistics (PIPES), Statistics Canada Bill C-70, 19:90-1,95-6
- Speare-Cole, Alastair, Alexander & Howden State of the financial system in Canada, 24B:67-75
- Spence, Julien, B.H. Bannister Syndicate 1215, Lloyd's State of the financial system in Canada, 24B:4,10-6,19,27,38
- Spergel, Alan, BIA Task Force Member, Canadian Insolvency Practitioners Association Bill C-5, 15:8-10,16-27
- Squire, Terry, President and Chief Executive Officer of The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, Co-operators General Insurance Company and Co-operators Life Insurance Company, Co-operators Group Limited State of the financial system in Canada, 11:30-5
- Steel, Sam, Assistant Vice-President and Associate General Counsel, Sun Life Assurance Company of Canada, Canadian Life and Health Insurance Association
 Bill C-5, 15:43-50
- Steves, Ken, President, Taxi Association of Saint John Bill C-70, 20:151-2
- Stewart, Hon. Jane, Minister of National Revenue Bill C-70, 19:51-86 State of the financial system in Canada, 4:22-34,37-9
- Stuewe, David, President, Association of Workers' Compensation Boards of Canada and Chief Executive Officer, Workers' Compensation Board of Nova Scotia
 Bill C-5, 14:48-52
- Sullivan, Loyola, Leader of the Opposition, Government of Newfoundland and Labrador Bill C-70, 21:78-93
- Sutherland, John K., Executive Vice-President, N.S. Automobile Dealers Association
 Bill C-70, 22:191-2
- Swedlove, Frank, Director, Financial Sector Division, Finance Department Bill C-82, 25:11,15-26 State of the financial system in Canada, 7:35-45
- Sweetman, Bev, Retail Manager, The Dorchester Corporation Bill C-70, 22:204-5
- Swift, Catherine, President, Canadian Federation of Independent Business State of the financial system in Canada, 10:32-44

Scace, Andrew G., vice-président et directeur, RBC Dominion Securities Inc., Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières État du système financier canadien, 10:26-31

- Scarfo, Nick, vice-président adjoint et avocat-général, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc. État du système financier canadien, 9:58
- Schiappa, Al, directeur national de la taxation, Sears Canada Inc. Projet de loi C-70, 22:41-2,45,48
- Schultz, Robert, président du conseil et chef de la direction, Midland Walwyn Capital Inc., Independent Investment Dealers État du système financier canadien, 10:61-72
- Scott, Andrew, Commission britannique de réforme du droit, Royaume-Uni État du système financier canadien, 24A:6-8
- Simms, Randy, vice-président, Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities Projet de loi C-70, 21:18-21,31
- Slater, Myrna E., présidente sortante, Corporation canadienne des retraités concernés Projet de loi C-70, 22:161-3,68-74
- Slipp, John, président, Association de l'industrie touristique du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:67-76
- Smiley, Jennifer, présidente, Union des étudiants de la Nouvelle-Écosse Projet de loi C-70, 22:106-10
- Smith, Gary, membre, Saint John Board of Trade Projet de loi C-70, 20:114-7,120
- Smith, Lorretta J. (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 22:112-3
- Smith, Philip, directeur général, Projet d'amélioration des statistiques économiques provinciales (PASEP), Statistique Canada Projet de loi C-70, 19:90-1,95-6
- Speare-Cole, Alastair, Alexander & Howden État du système financier canadien, 24B:67-75
- Spence, Julien, B.H. Bannister Syndicate 1215, Lloyd's État du système financier canadien, 24B:4,10-6,19,27,38
- Spergel, Alan, membre du groupe de travail de la LFI, Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité Projet de loi C-5, 15:8-10,16-27
- Squire, Terry, président et chef de la direction de The Co-operators Group Limited, Co-operators Financial Services Limited, la Compagnie d'assurance générale Co-operators et Co-operators, Compagnie d'assurance-vie État du système financier canadien, 11:30-5
- Steel, Sam, vice-président adjoint et codirecteur du contentieux, Compagnie d'assurance-vie Sun Life du Canada, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Proiet de loi C-5, 15:43-50
- Steves, Ken, président, Taxi Association of Saint John Projet de loi C-70, 20:151-2
- Stewart, honorable Jane, ministre du Revenu national État du système financier canadien, 4:22-34,37-9 Projet de loi C-70, 19:51-86

Tanaka, Kenichiro, President and CEP, Fuji Bank Canada, Task Force of Schedule II Foreign Banks State of the financial system in Canada, 11:57

Taylor, Stephen, President, Enviro Waste Ltd. Bill C-70, 22:66-8,71

Thiessen, Gordon, Governor, Bank of Canada State of the financial system in Canada, 1:13-44; 24:6-35

Thompson, John R., Assistant Superintendent, Operations, Office of the Superintendent of Financial Institutions Bill C-15, 2:46-9

Thomson, Tamra L., Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association Bill C-5, 15:28,33

Tobin, David, Director General, Corporate Governance Branch, Industry Bill C-5, 13:49-64,76-82,85-6,92; 15:106-9,114,117-9,122; 16:10-1,

Todd, Rosalie Daly, Executive Director, Consumers' Association of Canada

Bill C-70, 18:88-101

15-9,25-8,32-3

Toupin, Lynne, Executive Director, National Anti-Poverty Organization State of the financial system in Canada, 11:78-83,91-2

Triff, Linda (Personal presentation) Bill C-70 22:117-8

Valcourt, Hon. Bernard, Leader of the Opposition, Province of New Brunswick Bill C-70, 20:7-19

Van Leeuwen, John, President, Trans Canada Credit Corporation, Norwest Financial Inc State of the financial system in Canada, 9:47-9,58-61

Veger, Willem, President and Chief Executive Officer, ABN AMBRO Bank Canada, Task Force of Schedule II Foreign Banks State of the financial system in Canada, 11:57-8,66-7

Von Finckenstein, Konrad, ADM (Business Law) and Counsel to the Department of Industry, Industry Department Bill C-19, 5:8,12-9,26-34

Von Romberg-Droste, Stephen, President and Chief Executive Officer, Deutsche Bank Canada State of the financial system in Canada, 11:61-6,69-71

Wade, Tony, President, New Brunswick Medical Society Bill C-70, 20:93-9

Wagner, Steve. Assistant General Counsel, Norwest Financial Inc. State of the financial system in Canada, 9:58,61

Waisberg, Lorie, Partner, Goodman Phillips and Vineberg, Independent Investment Dealers

State of the financial system in Canada, 10:66-71

Wallace, Tom, Director General, Internal Trade, Consultations and Federal-Provincial Relations, Industry Department Bill C-19, 5:13-4,25-6,29-34

Ward, Debra S., President, Tourism Industry Association Bill C-70, 18:102-11

Wark, Larry, First Vice-President, Nova Scotia Federation of Labour Bill C-70, 22:146,149-51

Stuewe, David, président, Association des commissions des accidents du travail du Canada et chef de la direction, Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse Projet de loi C-5, 14:48-52

Sullivan, Loyola, chef de l'Opposition, Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador Projet de loi C-70, 21:78-93

Sutherland, John K., vice-président exécutif, N.S. Automobile Dealers Association Projet de loi C-70, 22:191-2

Swedlove, Frank, directeur, Division du secteur financier, ministère des État du système financier canadien, 7:35-45 Projet de loi C-82, 25:11,15-26

Sweetman, Bev, directrice du commerce de détail, The Dorchester Corporation Projet de loi C-70, 22:204-5

Swift, Catherine, présidente, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante État du système financier canadien, 10:32-44

Tanaka, Kenichiro, président et chef de la direction, Banque Fuji du Canada, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II État du système financier canadien, 11:57

Taylor, Stephen, président, Enviro Waste Ltd. Projet de loi C-70, 22:66-8,71

Thiessen, Gordon, gouverneur, Banque du Canada État du système financier canadien, 1:13-44; 24:6-35

Thompson, John R., surintendant adjoint, Opérations, Bureau du surintendant des institutions financières Projet de loi C-15, 2:46-9

Thomson, Tamra L., directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien Projet de loi C-5, 15:28,33

Tobin, David, directeur général, Direction générale de la gestion intégrée, ministère de l'Industrie Projet de loi C-5, 13:49-64,76-82,85-6,92; 15:106-9,114,117-9,122; 16:10-1.15-9.25-8.32-3

Todd, Rosalie Daly, directrice générale, Association des consommateurs du Canada Projet de loi C-70, 18:88-101

Toupin, Lynne, directrice exécutive, Organisation nationale anti-pauvreté État du système financier canadien, 11:78-83,91-2

Triff, Linda (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 22:117-8

Valcourt, honorable Bernard, chef de l'Opposition, province du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:7-19

Van Leeuwen, John, président, Trans Canada Credit Corporation. Norwest Financial Inc. État du système financier canadien, 9:47-9,58-61

Veger, Willem, président et chef de la direction de la Banque ABN AMBRO du Canada, Groupe de travail sur la réforme législative des banques étrangères de l'annexe II État du système financier canadien, 11:57-8,66-7

20

Wayne, Elsie, M.P. Bill C-70, 20:131-8

Weese, Bob, Vice-President, Government Affairs, General Electric Capital Canada Inc. State of the financial system in Canada, 11:6

Weickert, Carlo, Dealer, Canadian Tire Associate Store Bill C-70, 22:40-1,46-9

Weir, Elizabeth, Member of New Brunswick Legislative Assembly for St. John Harbour and Leader of the New Democratic Party Bill C-70, 20:19-24

Wells, Graham, Manager, Blessings Christian Marketplace Bill C-70, 22:62-4,68-71

Wells, Stewart, Assistant Chief Statistician, National Accounts and Analytical Studies, Statistics Canada Bill C-70, 19:86-96

White, Carol (Personal presentation)
Bill C-70, 22:115-7

White, Garth, Vice-President, National Affairs, Research, Canadian Federation of Independent Business
State of the financial system in Canada, 10:36-41

White, Wade (Personal presentation) Bill C-70, 22:208-10

Whittaker, Michael R., Member, Board of Directors and President of Grinner's Food Systems Ltd., Canadian Restaurant and Foodservices Ltd.

Bill C-70, 22:88-94

Whittington, Steve, Head of Audit Regulation Section, Trade and Industry Department (United Kingdom)
State of the financial system in Canada, 24A:25-7,43

Willey, David M., Vice-President and Treasurer, Capital One Financial Corporation

State of the financial system in Canada, 9:49-62

Williams, Huw, Director, Public Affairs, Canadian Automobile Dealers Association

Bill C-70, 19:6-14

Wodehouse, Hugh, Solicitors Indemnity Mutual Insurance Association State of the financial system in Canada, 24B:40-60

Wolfenden, Diane, Director, Communications and Community Relations, Avco Financial Services Canada State of the financial system in Canada, 9:81-3,86-8

Woods, Rosemarie, Executive Officer, Eastern Newfoundland Home Builders Association Ltd. Bill C-70, 21:49-52

Woolford, Peter, Retail Council of Canada Bill C-70, 18:48-71

Wyatt, Douglas R., General Counsel, General Legal Services, Finance Department Bill C-15, 2:40,47

Ziegel, Jacob S., Professor of Law Emeritus, Faculty of Law of the University of Toronto
Bill C-5, 14:5-10,13-34

Zscheile, Eric, Legal Advisor, Confederacy of Mainland Micmacs Bill C-70, 22:180-5 Von Finckenstein, Konrad, SMA (Droit des affaires) et conseiller juridique auprès du ministère de l'Industrie, ministère de l'Industrie Projet de loi C-19, 5:8,12-9,26-34

Von Romberg-Droste, Stephen, président-directeur général, Deutsche Bank du Canada État du système financier canadien, 11:61-6,69-71

Wade, Tony, président, Société médicale du Nouveau-Brunswick Projet de loi C-70, 20:93-9

Wagner, Steve, avocat-général adjoint, Norwest Financial Inc. État du système financier canadien, 9:58,61

Waisberg, Lorie, partenaire, Goodman Phillips and Vineberg, Independent Investment Dealers État du système financier canadien, 10:66-71

Wallace, Tom, directeur général, Commerce extérieur, Consultations et relations fédérales-provinciales, ministère de l'Industrie Projet de loi C-19, 5:13-4,25-6,29-34

Ward, Debra S., présidente, Association de l'industrie touristique du Canada

Projet de loi C-70, 18:102-11

Wark, Larry, premier vice-président, Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse Proiet de loi C-70. 22:146.149-51

Wayne, Elsie, députée Projet de loi C-70, 20:131-8

Weese, Bob, vice-président, Affaires gouvernementales, General Electric Capital Canada Inc. État du système financier canadien, 11:6

Weickert, Carlo, marchand, Association des marchands Canadian Tire Projet de loi C-70, 22:40-1,46-9

Weir, Elizabeth, députée de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick pour Saint John Harbour et chef du Nouveau Parti Démocratique Projet de loi C-70, 20:19-24

Wells, Graham, directeur, Blessings Christian Marketplace Projet de loi C-70, 22:62-4,68-71

Wells, Stewart, statisticien adjoint en chef, Études analytiques et comptes nationaux, Statistique Canada Projet de loi C-70, 19:86-96

White, Carol (présentation personnelle)
Projet de loi C-70, 22:115-7

White, Garth, vice-président, Affaires nationales et recherche, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante État du système financier canadien, 10:36-41

White, Wade (présentation personnelle) Projet de loi C-70, 22:208-10

Whittaker, Michael R., membre du conseil d'administration et président de Grinner's Food Systems Ltd., Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires
Projet de loi C-70, 22:88-94

Whittington, Steve, chef, Division de la réglementation des vérifications, ministère de l'Industrie et du Commerce (Royaume-Uni) État du système financier canadien, 24A:25-7,43

Willey, David M., vice-président et trésorier, Capital One Financial Corporation

État du système financier canadien, 9:49-62

Williams, Huw, directeur, Affaires publiques, Association des détaillants d'automobiles du Canada Projet de loi C-70, 19:6-14

Wodehouse, Hugh, Solicitors Indemnity Mutual Insurance Association État du système financier canadien, 24B:40-60

Wolfenden, Diane, directrice, Communications et relations communautaires, Services financiers Avco Canada Limitée État du système financier canadien, 9:81-3,86-8

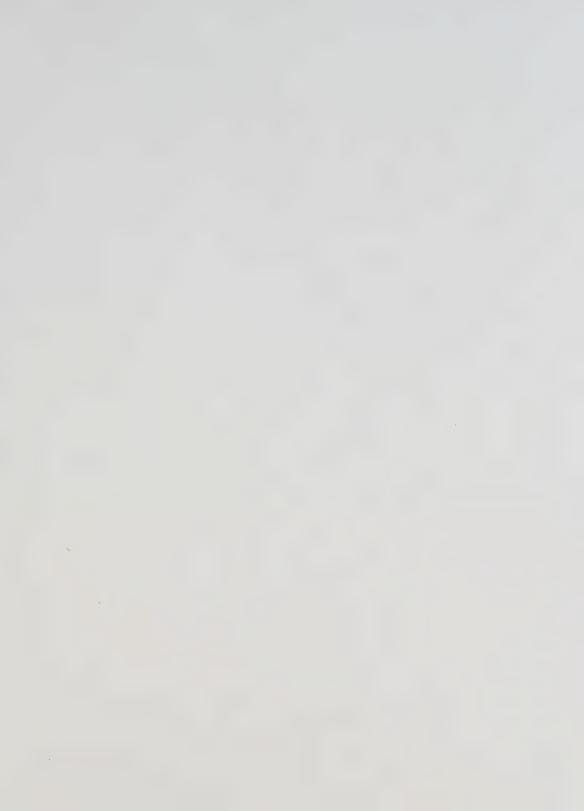
Woods, Rosemarie, directrice générale, Eastern Newfoundland Home Builders Association Ltd. Projet de loi C-70, 21:49-52

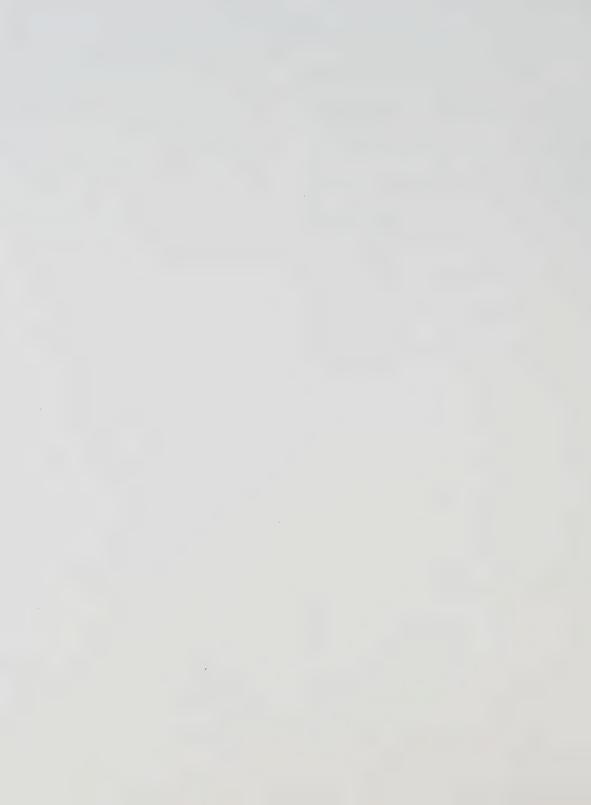
Woolford, Peter, Conseil canadien du commerce de détail Projet de loi C-70, 18:48-71

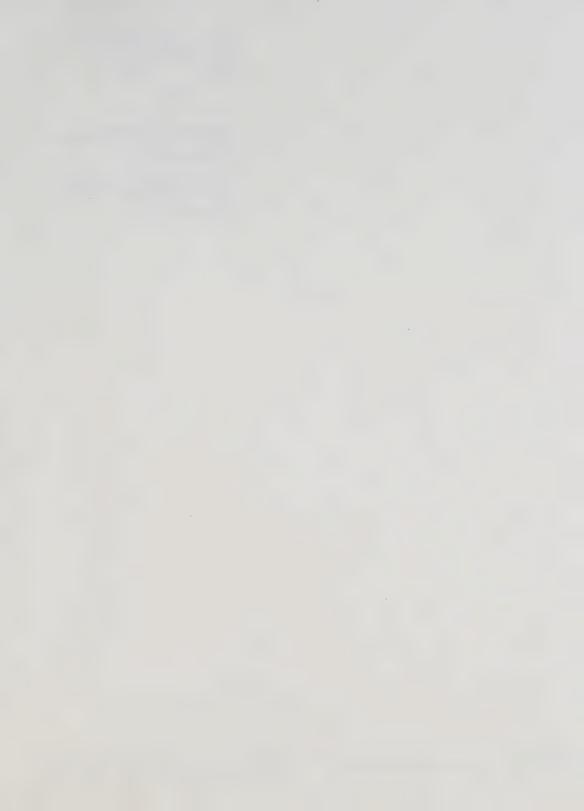
Wyatt, Douglas R., avocat général, Services juridiques généraux, ministère des Finances Projet de loi C-15, 2:40,47

Ziegel, Jacob S., professeur émérite de droit, Faculté de droit, University of Toronto
Projet de loi C-5, 14:5-10,13-34

Zscheile, Eric, conseiller juridique, Confederacy of Mainland Micmacs Projet de loi C-70, 22:180-5









If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition 45 Boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada K1A 0S9







